



Travailler dans le changement, travailler au changement.

Pascal Ughetto, Jean-Marie Pernot, Solveig Grimault

► To cite this version:

Pascal Ughetto, Jean-Marie Pernot, Solveig Grimault. Travailler dans le changement, travailler au changement.: Trois directions du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. La Revue de l'IRES, 2005, 2005/2 (48), pp.129-195. halshs-00331504

HAL Id: halshs-00331504

<https://shs.hal.science/halshs-00331504>

Submitted on 17 Oct 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

D O S S I E R

**Travailler dans le changement,
travailler au changement.
Trois directions du ministère de
l'Economie, des Finances et de l'Industrie**

Introduction

*Solveig GRIMAULT, Jean-Marie PERNOT, Pascal UGHETTO **

Depuis de nombreuses années, la propension au conflit des agents du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (Minéfi) s'affiche à un niveau nettement supérieur à celui de l'ensemble de la fonction publique. Sans remonter jusqu'au long conflit de l'année 1989, on trouve, entre 1995 et 2000, un nombre de jours perdus par agent pour fait de grève de 1,3 à 3,6 fois supérieur à la moyenne de la fonction publique de l'Etat ¹. Outre les mobilisations classiques sur des thèmes transversaux comme les salaires ou les questions de protection sociale, il existe manifestement une sensibilité propre rapportée aux seuls enjeux du ministère et traduite de manière souvent conflictuelle. Les agents expriment, à ces occasions, leurs craintes quant à l'avenir des missions qui leur sont confiées et des moyens qui leur sont attribués, notamment en termes d'effectifs.

De tels mouvements ne sont pas complètement spécifiques. À certains égards, les agents de ce ministère rejoignent ainsi les rangs de ces professions du public (enseignants, infirmières, médecins urgentistes, chercheurs, etc.) qui disent régulièrement leur sentiment d'avoir à faire face, depuis plusieurs années, à une dégradation du travail, de ses conditions d'exercice et de rétribution. Le manque d'effectifs est très souvent évoqué, les agents y voyant le signe du délaissement dont ils se sentent victimes. La part de l'expression consacrée à la description de l'exercice du travail est éventuellement plus forte chez ces professions que chez les agents du Minéfi. Mais la paren-

* Chercheurs à l'IRES.

1. Nombre de journées individuelles non travaillées (JINT) pour 1000 agents Finances/Total FP : 1995 = 1,7 ; 1996 = 2 ; 1997 = 2,4 ; 1998 = 1,2 ; 1999 = 3,6 ; 2000 = 3,4. Source : statistiques fonction publique, DGAFF, réserve faite de la fiabilité de cet indicateur pour certains ministères couverts par le recensement administratif des conflits.

té n'en paraît pas moins réelle, il y a là plus une différence de degré que de nature. Il s'agit dans tous ces cas d'une attente de clarification de l'engagement réciproque de la collectivité et des personnels autour de la (ou des) mission(s) de l'institution et des moyens permettant de les accomplir.

Les responsables ministériels en sont cependant venus à s'interroger sur les sources de ce qu'ils ont identifié comme une « réactivité sociale » exceptionnelle, polarisée de surcroît et, selon eux de manière excessive, sur les effectifs. L'IRES a proposé un élargissement de la problématique afin d'élucider les mécanismes d'une telle « réactivité sociale » en s'efforçant de comprendre les fondements de cette sensibilité et de cette disposition spécifiques à se mobiliser. De nombreux facteurs y contribuent qui empruntent aux conditions socio-politiques générales, au type de relations professionnelles du milieu et aux pratiques historiquement construites du passage à l'acte de la mobilisation. On ne peut s'abstraire cependant d'un contexte marqué au ministère des Finances par un processus multiforme de transformations de structures et de missions entamé depuis plusieurs années dans les différentes directions. En 1999, un projet global de réformes des structures du Minéfi avait été proposé sous l'appellation de « Mission 2003 » (Pernot, 2002). Rejetée suite à une intense mobilisation des personnels, la réforme n'a pas cédé la place à l'abandon des anciens projets mais à une méthode plus progressive et incrémentale, « Bercy ensemble ».

Deux axes principaux peuvent être retenus qui résument l'esprit des réformes : d'une part, introduire l'usager non plus sous la figure abstraite du citoyen-contribuable mais à partir de la perception qui est la sienne de son contact avec l'administration, des facilités ou contraintes que cette dernière lui oppose quand il s'acquitte de ses devoirs de contribuable. D'autre part, il s'agit de rationaliser le fonctionnement de la machine administrative, aussi bien par la mécanisation de travaux de masse que par le resserrement de la présence sur le territoire. Ce vaste mouvement a eu des effets importants sur les représentations des missions et du travail par les personnels, effets qui ne sont pas anodins dans le contexte social du ministère. Les réformes conduisent à une reconfiguration de l'activité, elles introduisent des ré-agencements importants qui affectent en profondeur le travail des agents et l'idée qu'ils s'en font.

Plusieurs propositions ont donc été formulées en préalable à l'enquête de terrain. La première élargissait la notion de réactivité sociale à l'ensemble des manifestations, conflictuelles ou non, d'ajustement aux injonctions des réformes. La seconde interrogeait la référence privilégiée aux effectifs. Derrière elle, proposait-on, pouvait se loger, outre des problèmes bien réels d'allocation des ressources, un problème de reconnaissance : reconnaissance du travail, du métier, de la compétence, reconnaissance aussi de l'engagement

dans les réformes. L'idée était que l'emploi était la façon privilégiée de dire les questions du travail dès lors que ce dernier ne constituait ni l'objet explicite de la réforme ni de sa contestation éventuelle. Or, et la suite de l'étude en fera un point important, cette réactivité sociale trouve aussi sa source dans le rapport concret au travail, dans l'engagement collectif et individuel dans cette activité. L'enquête a donc consisté à se pencher sur quelques opérations entrant dans les changements récents pour en analyser la perception, sur certains sites, par les agents et par leur hiérarchie. Une réforme a été étudiée au plan local dans trois directions : la reconfiguration des implantations de la surveillance à la direction générale des Douanes et droits indirects (DGDDI – cas de la région de Dunkerque) ; la mise en place de structures d'Interlocuteur fiscal unique (IFU – Val-de-Marne) à la direction générale des Impôts (DGI) ; l'expérience du Centre prélèvement service (CPS), conjointement à la fusion et spécialisation de trésoreries, à la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP ou CP) dans le département du Rhône (voir ci-dessous l'encadré sur l'enquête).

Un rapport intermédiaire, proposé à l'issue de la première phase de l'enquête réalisée sur le terrain douanier, avait permis de présenter l'enjeu de la réactivité sociale comme une rencontre entre la réforme et le métier de douanier ¹. L'identité professionnelle, traditionnellement forte en milieu douanier, n'apparaissait pas à ce stade comme un obstacle, un frein au changement. Négociations, accommodements, conflits, le rapport laissait ouverts les devenir possibles de cette rencontre soulevant deux enjeux importants : la perception du sens des réformes et leur légitimité du point de vue des agents et des cadres.

La deuxième partie de l'étude conduite à la DGI et à la Comptabilité publique confirmait ce premier constat. Il existe bien une relative disposition au changement des agents, ce qui constitue un atout majeur du processus en cours. L'exemple le plus manifeste est celui de la campagne « Pour vous faciliter l'impôt » lancée en 2003 par le ministère. Très relayée par les directions locales, elle ne facilite pas le travail des agents, mais elle ne fait pas l'objet d'une résistance particulière : la nécessité de ne plus promener le contribuable est admise dans ses grandes lignes (le principe d'accueil commun entre les directions des impôts et du trésor, par exemple, est bien admis au nom d'une certaine logique de service). Même les « recettes élargies » observées à la DGI du Val de Marne, pourtant très largement décriées dans leur mise en œuvre, ne semblent pas inspirer de désir nostalgique d'un retour en arrière. Les identités professionnelles solidement constituées dans les directions du Minéfi restent des formes plastiques qui, non seulement ne sont

1. Damesin R., Grimault S., Pernot J.-M., Ughetto P. (2005).

que des obstacles momentanés aux réformes, mais qui permettent souvent, dans un contexte mouvant, de pallier les insuffisances de celles-ci.

Comme aux douanes, l'ajustement problématique entre les nouvelles manières de faire imposées par la réforme et la conception de leur métier par les agents demeure une des dimensions de la réactivité sociale. Dans un premier temps, la question des effectifs y tient une place comme élément de complication du changement plutôt que comme problème en soi. Dans un second temps toutefois, les réformes sont ressenties comme une modalité essentielle de la réduction des emplois, en grande partie aussi parce qu'elles sont présentées comme cela dans le discours public. On notera à cet égard que le champ politique, pourtant porté à insister sur la réforme de l'Etat, ne constitue pas une ressource au service de la réforme : la référence au mérite et notamment au mérite individuel, hérisse ceux, nombreux, qui pensent que la hiérarchie ne mesure pas l'investissement collectif consenti ; l'exhortation à supprimer des emplois publics assimilés à des emplois inutiles est vécue comme une injure faite à l'engagement dans le changement.

Si, comme nous le verrons dans le corps de l'étude, la question du travail et du rapport au travail s'est imposée comme un des éléments centraux de la réactivité sociale, il serait incomplet de clore cette présentation sans mentionner le rôle des organisations syndicales. Elles jouent traditionnellement dans ce ministère un rôle important de structuration du social, elles y connaissent une implantation très supérieure à celle ordinairement rencontrée en France, y compris dans la fonction publique ¹. La position des syndicats dans le changement se trouve d'une certaine manière paradoxale : ils n'ont pas l'habitude, ici comme ailleurs, de traiter en tant que telles les questions du travail dont nous montrerons qu'elles sont au cœur des enjeux du changement. Filtrées par le traitement revendicatif, représentées à travers les CTP, CAP ou les groupes de travail, les questions du travail s'insinuent plus qu'elles n'apparaissent dans le débat social. Les syndicats restent aux marges de ces questions. Ils ont, du coup, quelques difficultés à assumer une représentation dynamique vis-à-vis des changements même si les directions (locales comme nationales) ne les jugent pas comme des freins aux réformes. Quels que soient les modes d'association, parfois très informels, « la régulation conjointe » fonctionne assez bien, les syndicats guettant les faux pas et maintenant un discours général de vigilance à l'égard de l'esprit du chan-

1. Sans que l'on dispose d'indications chiffrées précises, on peut avancer sans grand risque que le Minéfi connaît, avec le secteur de l'énergie et la SNCF, un des taux de syndicalisation les plus élevés de France. Une présentation rapide du champ syndical au ministère figure dans (Pernot, 2002).

L'enquête

La méthode a reposé, outre sur l'examen de documents (publications, notes, comptes-rendus), sur des entretiens semi-directifs. Les uns, individuels, ont été réalisés avec un responsable des trois directions générales et, après identification des sites d'enquête, avec, respectivement, le directeur régional des douanes, le directeur des services fiscaux départementaux et le trésorier-payeur général. Les autres ont pris une forme collective : une dizaine d'agents étaient réunis en situation d'entretien où ils répondaient aux questions des chercheurs mais où ils se trouvaient aussi mis en situation de dialoguer entre eux (confirmer les propos de l'un, relativiser, discuter, ceux de l'autre, etc.). Un travail similaire a été réalisé avec les cadres des unités visitées, avec des effectifs plus ou moins nombreux suivant la taille de ces dernières. Au total, 24 cadres et 67 agents ont été entendus (voir tableau). Cela a permis d'analyser la manière dont étaient vécues les opérations étudiées et le changement plus long dans lequel elles intervenaient.

En amont de l'étude, des entretiens avaient été conduits avec les fédérations et les syndicats nationaux les plus représentatifs (CFDT, CGT, CGT-FO, FDSU), qui ont été prolongés avec les syndicats locaux correspondants, voire avec d'autres lorsqu'ils étaient localement représentatifs (par exemple, le SNCD-CGC à la direction régionale de Dunkerque des Douanes).

Les sites enquêtés ont été : pour la direction régionale des Douanes, les divisions de Dunkerque et du Tunnel sous la Manche, pour la DGI, les recettes élargies de Boissy-Saint-Léger, Vincennes, Saint-Maur-Desfossés et Champigny-sur-Marne, et pour la DGCP, le CPS de Lyon-Part-Dieu et les trésoreries d'Oullins et Saint-Genis-Laval.

Entretiens collectifs		
	Agents	Cadres
DGDDI – Dunkerque Brigades	7	5
DGDDI – Dunkerque Tunnel	12	5
DGI 94 – Vincennes – Boissy	10	4
DGI 94 – Saint-Maur – Champigny	13	6
CP 69 – CPS	7	2
CP 69 – Oullins (communal)	5	1
CP 69 – Saint-Genis-Laval (fiscal)	13	1
Total	67	24

gement. On verra par la suite que ce rôle des syndicats s'exerce également à travers les institutions de représentation (les comités techniques paritaires) lesquelles paraissent entourées d'un halo de procédures révélant, au moins au niveau local, un intéressant processus d'échange social dans la réforme.

L'étude conduite par l'IRES a donné lieu à la production de deux rapports, l'un portant sur la première partie de l'étude consacrée au cas observé à la Direction générale des douanes, le second portant davantage sur les deux terrains DGI et Trésor. Les conclusions sont restituées dans ce dossier à travers trois articles. Le premier donne les éléments descriptifs nécessaires à la compréhension des processus de réforme au sein du ministère et montre comment ceux-ci affectent quelques dimensions majeures de l'activité des services (rapport au temps, à la matière, au territoire). Le second appréhende le vécu des réformes par la manière dont elles se manifestent dans le travail quotidien des agents et des cadres. Le dernier texte aborde la question de l'échange social dans la réforme, à partir des différentes scènes des relations professionnelles que constituent la vie syndicale et celle des institutions paritaires au ministère. La conclusion insistera sur ce qui nous semble constituer les acquis principaux de cette recherche.

Dynamiques de la réforme : les transformations du Minéfi

*L'*étude s'est déroulée dans un contexte de changements multiples impulsés aussi bien par l'autorité centrale du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (le Secrétariat général) que par ses différentes directions. Ces changements s'inscrivent dans un contexte plus large de transformation du cadre de l'intervention publique suscité par la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), entrée en vigueur au moment du débat budgétaire de l'automne 2005 ¹. Les nombreuses réformes en cours au Minéfi ne sont pas liées cependant à la LOLF, même si de nombreux objectifs se recoupent : performance, efficacité, rationalisation. Démentant en partie l'image courante d'une administration figée dans le temps immémorial de l'Etat colbertiste, une incursion dans ce monde complexe révèle au contraire un ensemble de transformations profondes et accélérées touchant à l'organisation et aux missions du ministère, au moins au niveau de ses services extérieurs. Il n'est pas question d'en recenser ici l'ensemble des aspects. Nous en évoquerons les seules dimensions qui permettent de se repérer dans les résultats de l'étude exposés dans ce dossier.

Les changements introduits répondent à deux objectifs entremêlés : opérer une transformation qualitative des manières de faire et permettre une rationalisation de l'emploi. Mais évoquer les principes qui gouvernent au changement est difficile car le sens des réformes est partie intégrante des controverses suscitées par leur mise en place. Par exemple, la question des effectifs est au cœur des tensions, elle est à l'origine de la saisine adressée à l'IRES : pourquoi toute réforme visant à l'amélioration du service rendu se heurte-t-elle à une résistance de principe dès lors qu'elle semble mettre en

1. Adoptée par les deux assemblées le 28 juin 2001 et promulguée le 1 août suivant, la LOLF doit être effective lors de la présentation du budget 2006. La LOLF réorganise la gestion budgétaire de l'Etat. En visant à un meilleur contrôle parlementaire de l'action publique elle oriente surtout celle-ci vers la « performance » et la « culture du résultat ».

question le volume de l'emploi affecté à ces tâches ? Pourquoi cette représentation dominante dans le personnel assimilant service public et maintien des effectifs ?

Tels qu'énoncés au niveau le plus élevé, les objectifs du ministère s'inscrivent dans une démarche de modernisation de la gestion publique, paradigme décliné à travers les mots d'ordre d'efficacité, de performance et de productivité ¹. L'amélioration du service rendu aux usagers se traduit par une campagne impulsée par le ministère lui-même, notamment à travers la campagne « Pour vous faciliter l'impôt » (voir encadré ci-contre).

L'impératif de réduction des effectifs affleure pourtant bien vite. Dans l'éditorial du magazine d'information du Minéfi présentant à l'automne 2004 les réformes aux agents, l'idéal de la performance se manifeste très tôt dans un objectif clair : « Une des traductions de cette efficacité réside dans la réalisation d'économies au service de la collectivité nationale sur le principal poste de dépenses du ministère, à savoir les effectifs. Les actions de réorganisations doivent donc, entre autres, permettre de réduire le nombre des fonctionnaires du ministère en ne remplaçant, globalement, qu'un départ à la retraite sur deux. Pour obtenir ce résultat, le ministère s'engage donc dans la voie de changements profonds. » ².

Le sens des réformes semble ici indiqué sans ambiguïté. La perspective n'est pas anodine car si l'on se reporte aux projections réalisées en 2002 par la DGAFP concernant les départs en retraite des fonctionnaires, l'évaluation 2006-2012 pour le Minéfi prévoit environ 50 000 départs en retraite, soit une réduction du nombre de poste de 25 000 pour un ministère comptant en 2005 environ 180 000 emplois ³. Pour l'heure, le ministère compte annuellement des réductions d'emplois ne dépassant guère les 2 000 emplois ; il s'agit donc de forcer la marche dans un contexte où les grandes avancées technologiques permettant l'intégration véritable des procédures sont encore loin de l'effectivité. C'est assez dire l'ampleur des enjeux au cœur des réformes actuellement mises en œuvre.

1. http://alize.finances.gouv.fr/bercy_en_mouvement/reforme2004/avancee/Bercy-ensemble_les-reformes-au-minefi_decembre2004.pdf

2. Echanges (2004), « Bercy ensemble : le ministère de la performance », Editorial du n° Hors série, automne.

3. DGAFP (2002), « Les sorties de fonction à l'horizon 2018, à partir de 2009, retour au calme progressif », Point-Stat n° 02-02, avril. Nous avons décalé de deux ans les perspectives calculées dans l'article pour tenir compte de la réforme des retraites survenue en 2003 dont on peut présumer qu'elle retiendra d'environ deux ans en moyenne le flux des départs en retraites. Le gouvernement a annoncé fin juin 2005 que les suppressions d'emplois seraient au nombre de 2 600 au ministère des finances en 2006.

La campagne « Pour vous faciliter l'impôt »

La DGI et la DGCP mettent en œuvre en commun depuis 2003 ce programme destiné à améliorer les relations entre les contribuables et les administrations chargées de l'impôt. Il se traduit par neuf engagements qui font l'objet d'une évaluation trimestrielle. Ces engagements sont : 1. Une réponse immédiate à chaque appel téléphonique ou un rappel dans les 48 heures ; 2. Une réponse impérative aux courriels dans les 48 heures ; 3. Un accueil personnalisé du public tous les jours ouvrés avec ou sans rendez-vous ; 4. La déclaration d'impôts par l'Internet ; 5. La réception à domicile sur demande de tous les documents fiscaux dans les 48 heures ; 6. La prise en charge d'un problème en une seule démarche, même s'il concerne l'autre administration (Impôt ou Trésor) ; 7. Levée de l'anonymat des correspondants ; 8. Un conciliateur fiscal unique (Impôts, Trésor) par département ; 9. Un comité national et des comités locaux d'usagers ¹.

1. Echanges : Dossier « Pour vous faciliter l'impôt », n° 120, mars-avril 2004.

Les grandes orientations

Trois directions du Minéfi regroupent les deux tiers de ses agents : la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI appelée ici la Douane, environ 19 000 agents fin 2004), la direction générale de la comptabilité publique (DGCP, appelée ici CP ou le Trésor, 58 000 agents), la direction générale des Impôts (DGI, 78 000 agents) ¹. Ces trois administrations constituent le cœur fiscal du ministère. Sur le plan des carrières et des rémunérations, les agents et les cadres n'y sont pas les plus maltraités de la fonction publique. La précarité est peu présente, le régime des primes y est en moyenne plus élevé que celui de la plupart des fonctionnaires ².

La Douane remplit un certain nombre de missions au service de l'Union européenne tant en matière de sécurisation de l'accès et de la circulation sur le marché intérieur que de protection contre la fraude (trafics, contrefaçons,

1. Outre l'administration centrale, le Minéfi connaît deux autres directions à services extérieurs : l'INSEE et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

2. Les agents de niveau C et B perçoivent environ trois mois de salaires additionnels sous formes de primes, les cadres A davantage et dans une proportion croissante avec le niveau hiérarchique. Le débat sur la transparence et le montant des primes des Finances est un classique inépuisable. L'existence de ces rémunérations complémentaires intervient ici d'une manière particulière : n'étant pas dans un secteur à basses rémunérations, la revendication salariale n'est pas brandie par les agents ni par les syndicats comme une monnaie d'échange au regard des questions de conditions et de contenus du travail. Ce qui ne signifie pas qu'elle n'existe pas.

fraude à la TVA etc.). L'administration des douanes est organisée autour de deux grands pôles d'activité : la surveillance et le service des opérations commerciales. Ce dernier s'occupe du dédouanement des marchandises tandis que la surveillance, la douane en uniforme, a vu sa mission de contrôle du territoire profondément transformée depuis l'ouverture du marché unique. Trois grands types d'évolution encadrent les réformes mises en œuvre dans cette administration : son caractère de plus en plus communautaire dans la mesure où le code national des douanes est rattaché au code européen ; l'apparition de « nouveaux risques » (crises sanitaires, menaces terroristes, etc.) ; l'élargissement survenu en 2004 qui non seulement éloigne et distend la frontière du grand marché mais aussi diminue sensiblement le volume de « l'extracommunautaire ».

Ces changements, combinés à la dématérialisation croissante des contrôles, modifient en profondeur les rapports historiques entretenus par la douane avec ses territoires. L'administration est sortie d'une vingtaine d'années de crise où son avenir semblait en suspens. Elle connaît aujourd'hui une redéfinition traduite dans une succession de réformes profondes : l'une est à venir pour 2006, celle concernant les services d'opérations commerciales ; l'autre, qui a fait l'objet de l'étude, devait conduire à une nouvelle configuration de la surveillance.

La réforme de la surveillance vise à adapter le service aux nouveaux circuits de la fraude apparus dans le sillage du grand marché. Elle invite à passer d'une douane de points fixes à une douane de mouvement : la grande fraude sur les grands flux, pour résumer. Elle suppose un redéploiement territorial (fusion de brigades) ainsi qu'une concentration du contrôle sur les « grosses affaires », quitte à délaissier la petite délinquance de proximité (notamment en matière de stupéfiants). Comme on le retrouvera pour les autres directions, le travail de contrôle est réorienté par le « ciblage », c'est-à-dire une incitation du personnel à délaissier la couverture générale du civisme fiscal ou réglementaire de la population au profit d'une concentration sur « les grosses prises ». Cette évolution ne va pas sans réaction car elle porte atteinte à la matière du travail et à l'idée que les agents se forgent de leur utilité sociale. L'observation a porté sur la réforme de la surveillance à la direction régionale de Dunkerque.

Au Trésor, les réformes présentent des caractères différents mais orientés par quelques logiques comparables. Les postes comptables (appelés jadis perceptions lorsqu'ils étaient de petites tailles) constituent l'unité de base des services extérieurs du Trésor. Ces quelques 3 700 antennes du Trésor, de tailles diverses (près de 2 000 postes ont six agents ou moins, 1 000 postes environ ont trois agents ou moins), entretiennent un rapport historique de

proximité entre l'impôt et ses « assujettis »¹. Les postes comptables assurent par ailleurs l'exécution des dépenses des collectivités publiques. Ils sont les correspondants des collectivités locales dont ils ont pour mission de contrôler les comptes et pour les plus petites d'entre-elles, de les aider et de les conseiller dans la gestion de leurs budgets.

La dissémination des services extérieurs du Trésor est bien sûr un héritage lié à l'étendue du tissu communal français. Elle constitue une grande part de l'exception française en matière d'administration publique fiscale, doublée de cette autre caractéristique qu'est la séparation organique des deux fonctions, l'assiette et le recouvrement. Cette règle veut que deux administrations séparées aient en charge l'une le calcul de l'impôt (la DGI) et l'autre son recouvrement (le Trésor). Elle ajoute en quelque sorte au contrôle de l'impôt un contrôle de l'administration sur elle-même, précaution jugée aujourd'hui inutilement coûteuse et redondante au point d'ailleurs que quelques grandes sources fiscales comme la TVA n'y ont jamais été soumises. La séparation principielle entre DGI et Trésor a désormais cédé la place à une logique fonctionnelle qui vise à consacrer la DGI comme interlocuteur fiscal des entreprises et à réorganiser le Trésor autour de deux axes : interlocuteur unique des particuliers et correspondant des collectivités locales².

Jusqu'il y a quelques années, un grand nombre des unités locales du Trésor remplissaient des tâches diverses : recouvrement de l'impôt sur le revenu, de la taxe sur les salaires et de l'impôt sur les sociétés acquittés par les entreprises, placements de contrats d'assurances (CNP) auprès de la population, gestion de comptes bancaires de particuliers et d'associations, instruction des dossiers de la mensualisation des prélèvements fiscaux, etc. sur fond de contrôle des comptes des collectivités territoriales³. La définition de nouveaux cœurs de métier du Trésor autour des deux missions d'interlocuteur fiscal unique des particuliers et de contrôle/conseil des collectivités locales a conduit à plusieurs réformes en cours de déploiement sur le

1. En 1981, les services extérieurs du Trésor comptaient près de 4 400 postes. Il existe une tendance de long terme à la réduction du nombre de postes. Un des aspects des réformes en cours est d'accélérer la concentration du réseau.

2. Une troisième mission importante des services du Trésor est la gestion de la dépense publique mais elle occupe peu de personnel. Le grand projet de réforme présenté en 1999 prévoyait un interlocuteur fiscal unique pour les entreprises et les particuliers constitué autour de la DGI, ce qui avait suscité un grand trouble dans l'ensemble de la comptabilité publique.

3. Ceci pour simplifier. Rappelons néanmoins que, s'agissant de collectivités locales, il s'agit non seulement des communes en tant que telles mais aussi de l'ensemble des collectivités comprenant des régies de recettes (écoles, piscines ...) et ce que l'on appelle les ordonnateurs secondaires, c'est-à-dire tous ceux qui ont pouvoir d'engager des crédits publics. Les postes comptables exercent donc un contrôle de l'utilisation de l'argent public au niveau local. En tout, le Trésor gère environ 110 000 comptes de collectivités territoriales.

territoire. Les postes ont vu leur charge de travail allégée de quelques tâches : d'une part, le recouvrement de plusieurs impôts acquittés par les entreprises (taxe sur les salaires, impôt sur les sociétés) ont migré du Trésor vers la DGI. D'autre part, la partie bancaire des activités de la CP a été supprimée ¹ ainsi que la fonction de collecte de l'épargne. Le placement des contrats de la CNP a également disparu en raison d'une directive européenne sur la concurrence faussée induite par cet engagement de l'Etat dans la distribution de produits assuranciers.

L'enquête a porté sur deux changements choisis parmi les nombreuses réformes en cours au Trésor : d'une part, une tentative – pour l'instant limitée mais en cours d'extension – de centraliser dans des lieux spécialisés le traitement des dossiers de mensualisation de l'impôt. Les possibilités offertes en ce domaine aux contribuables se sont diversifiées, offrant de nouvelles options qui ont naturellement compliqué sa gestion. Le présupposé de l'administration était que les agents dans les postes auraient des difficultés croissantes à en gérer la complexité et qu'il valait mieux essayer d'organiser cette activité à partir d'un pôle professionnalisé, à l'aide d'un service concentré et *via* un centre de réponse téléphonique ². Cette expérimentation, réalisée à Lyon, avait un an de fonctionnement au moment de l'enquête. Elle s'inscrit par ailleurs dans une tendance à la spécialisation déjà manifeste dans d'autres dimensions de l'activité traditionnelle du Trésor. La montée en charge de centre d'encaissement des chèques relève en effet de l'extension des traitements de masse en « usines » spécialisées, si l'on veut, par ce terme, évoquer la référence à l'industrialisation de process jusqu'ici traités de manière beaucoup plus décentralisée et proche du terrain.

Le deuxième changement observé a trait à l'extension de la spécialisation des postes comptables. Il existait déjà un certain nombre de postes dont l'activité était soit exclusivement fiscale, c'est-à-dire tournée vers le traitement des impôts des particuliers, soit exclusivement orientée vers les collectivités locales. Ces postes spécialisés étaient le privilège des grandes agglomérations : l'utilisateur devait gagner en efficacité ce qu'il perdait en déplacement, c'est-à-dire peu de chose en zone urbaine. La réforme en cours vise à spécialiser les postes périurbains. Au passage, l'administration réalise des fusions qui font disparaître les très petits postes. L'opération est délicate, pas uni-

1. En 2001, les comptes bancaires auprès du Trésor ont été fermés.

2. Voir ci-dessous la partie consacrée à ce centre prélèvement service (CPS). A noter que les postes comptables continuent à recevoir les demandes du public sur ce sujet et disposent d'une ligne dédiée au sein du CPS. Tout en cherchant à régler la demande en temps réel, les agents des postes comptables sont néanmoins incités à orienter le public vers un recours direct au CPS pour la gestion ultérieure des demandes.

quement vis-à-vis des agents : les élus locaux tiennent souvent à la présence d'implantations administratives qui assurent une résistance à la désertification des zones à faible densité de population. Ces tensions, réactivées par exemple avec les changements d'implantation de La Poste, avaient constitué une dimension forte du rejet, par les élus, de la réforme présentée en 1999 sous le nom de Mission 2003. Avec cette nouvelle phase de contraction/spécialisation du réseau comptable, le Trésor poursuit la transformation en profondeur de son assise territoriale et la nature de ses liens de proximité.

Enfin, la DGI est par tradition vouée au service de l'assiette et du contrôle. Aujourd'hui, elle recouvre également la totalité des impôts acquittés par les entreprises. La taxe sur les salaires et, depuis 2004, l'impôt sur les sociétés (IS) ont en effet été transférés de la Comptabilité publique vers la DGI afin de faire de celle-ci le lieu unique de la relation des entreprises à l'impôt. L'assiette, le contrôle, le calcul, la négociation et le recouvrement des sommes dues, rien désormais de ce qui concerne le rapport au fisc des entreprises n'est étranger aux services de la DGI ¹.

Son organisation est d'une rare complexité. Ses services locaux enchevêtrent des modes d'organisation hérités des réformes successives qui ont marqué l'histoire de cette administration. La DGI, constituée au début des années 1960 par une fusion des trois régies fiscales antérieurement existantes, est, depuis, un univers en perpétuel changement. Elle compte quelque 850 centres des impôts sur le territoire. Elle vient d'un univers doublement fragmenté : d'une part, par impôt, d'autre part par un taylorisme administratif dans sa version extrême. Au début des années 1980, un processus de regroupement de fonctions a commencé : les secteurs d'assiette ont fusionné avec les services de documentation (la gestion des dossiers), puis des services regroupant les fiscalistes d'entreprises et ceux des professions libérales ont été constitués au cours des années 1990. Ces « inspections de fiscalité professionnelle » (IFP) ont été généralisées après 1995. Les réformes dans le cadre de la constitution de l'interlocuteur fiscal unique s'inscrivent donc dans une continuité, annoncée de longue date, au service d'un objectif général de simplification des structures.

Les perspectives de rationalisation ont évidemment été multipliées par les technologies de l'information et de la communication. Des gains en ges-

1. Ceci était déjà vrai pour les plus grandes entreprises depuis plusieurs années, depuis la création de la DGE (direction des grandes entreprises). Le mouvement a été impulsé par l'abaissement progressif du niveau de chiffre d'affaire à partir duquel la DGE prend en charge l'entreprise. Fin 2004, l'ensemble des dossiers a migré des postes du Trésor vers les centres des Impôts. Cette évolution parachève à peu près la mission d'interlocuteur fiscal unique des entreprises désormais dévolue à l'administration des Impôts.

tion ont déjà été réalisés : ils ont commencé dès les années 1970 par l'informatisation des recettes (l'application informatique Medoc, mécanisation des opérations comptables) qui, en accélérant les flux monétaires au sein de l'Etat, ont permis de réaliser des économies substantielles. Une dimension toutefois a été délaissée, retrouvée tout au long de l'enquête, celle de la simplification de l'impôt ¹. Ce frein objectif au regroupement des services et à l'élargissement des compétences des agents qui l'accompagne est considéré comme en partie dépassable par la rationalisation et l'usage plus intensif de l'outil informatique. On verra tout au long de l'étude à quel point cet espoir, fondé, est aujourd'hui encore, loin de son accomplissement.

L'enquête a plus particulièrement porté sur la réorganisation des services s'occupant auparavant, les uns de la gestion des dossiers de fiscalité d'entreprises et des professions libérales, les autres du recouvrement des diverses recettes. La séparation entre les recettes et les services gestionnaires était en effet considérée de longue date comme une perte de temps et d'efficacité importante pour les deux services.

Ces services ont été fusionnés pour créer, d'un côté un service dit d'interlocuteur fiscal unique (IFU) plaçant au même endroit la gestion, les contrôles fiscaux « simples » (sur documents) et le recouvrement, de l'autre un service appelé « inspection, contrôle et expertise » (ICE) chargé du contrôle sur pièces complexe et du contrôle externe réalisé directement dans les entreprises. Une logique *front-office back-office* inspire cette réorganisation mais ses incidences vont bien au-delà de ce simple aménagement et opèrent une véritable inversion de la relation de la DGI à ses usagers. Si le Trésor est rompu à cette relation qui constitue même le socle de son identité, la DGI est historiquement tournée non pas vers le service au contribuable mais vers le service de l'impôt. L'héritage organisationnel, les identités professionnelles, étaient jusqu'alors davantage orientés vers un citoyen abstrait, usager de l'Etat social au profit duquel l'administration des impôts opérait une fonction de redistribution. Celle-ci supposait l'exercice d'une veille générale appliquée au respect des règles qui permettaient une redistribution équitable. La réforme de l'IFU place désormais l'utilisateur individuel au cœur de la mission. L'agent, le service, sont d'abord priés de servir dans un temps minimum la demande formulée par l'utilisateur concret, au guichet ou au téléphone. Cette révolution copernicienne dans la compréhension du rôle social nou-

1. Les débats autour de la simplification de l'impôt doivent être considérés avec précaution tant ils recouvrent d'objectifs divers. L'air du temps pousse à considérer que l'impôt le plus simple est l'impôt zéro, fixé comme horizon de toute politique fiscale moderne. Pour les agents confrontés quotidiennement au problème, c'est moins la complexité des impôts qui pose problème que les changements auxquels ils sont en permanence soumis.

veau (passage d'une administration au service de la règle à une administration au service de l'utilisateur) a des conséquences très importantes sur lesquelles l'étude a dû s'arrêter.

La réforme mettant en place les IFU était programmée pour se dérouler au cours des deux années 2004 et 2005. Elle se déroulait, au printemps 2005, au rythme prévu bien que les syndicats aient demandé, au début de l'année, un moratoire sur sa mise en place. Le transfert de l'impôt sur les sociétés au nouveau service à l'automne 2004 a généré quelques tensions dont l'enquête a recueilli les effets. Ce n'est pourtant pas la dernière étape des changements et la DGI semble bien décidée, sans exclure les aménagements, à aller de l'avant. Il va de soi que la contrainte supérieure de la réduction des effectifs, énoncée au début et rappelée en permanence dans le débat public, crée une incitation en faveur d'un rythme soutenu. Le débat social porte autant sur la pertinence de cet objectif que sur les procédures concrètes de réforme. Les syndicats comme le personnel, on le verra, ne contestent pas l'ensemble des aspects du changement, mais dénoncent les présupposés sur l'emploi qui en encadrent la logique.

Où en est-on du grand chantier des réformes au moment de l'enquête, c'est-à-dire dans le courant de l'année 2004 ? L'étude conduite ne peut envisager de répondre à cette question de manière générale. Ayant renoncé d'entrée à tout objectif d'exhaustivité, il n'est pas question de généraliser les observations faites dans un site de chacune des trois directions. Dans la plupart des cas cependant (à l'exception du Centre prélèvement services de la CP), les changements observés relevaient de dispositifs déclinés du niveau national. Il est donc probable que les problèmes rencontrés au cours des visites ou évoqués lors des entretiens ont des chances raisonnables de se retrouver ailleurs. Si l'on ne peut encourager à la généralisation de nos constats, il est également difficile de prétendre à leur radicale singularité.

Les trois sites visités semblent représentatifs de leurs directions respectives par quelques traits manifestes : les imaginaires collectifs de la douane restent marqués par le traumatisme de 1993, le passage au grand marché et à l'espace Schengen, double interpellation de la mission historique. La DGI est marquée par l'image du maelström permanent, du changement jamais évalué si ce n'est, de temps à autre, à l'occasion de l'arrivée du changement suivant ; la Comptabilité publique reste dominée par un doute sur sa pérennité produit par l'épisode de la Mission 2003 et le retrait postérieur de quelques missions. Les discours des agents, ceux des cadres, renvoient clairement à ces données générales sur les directions renforcées par le malaise des agents du Minéfi face à un recul de légitimité non seulement du contrôle mais de l'impôt lui-même.

Le contexte reste également marqué par l'épisode conflictuel de 1999 et 2000 mais d'une manière particulière : comme beaucoup de mouvements sociaux, la bataille contre la Mission 2003 a produit des effets cognitifs importants dans les référentiels collectifs. Des directeurs, des cadres opérationnels, indiquent que certaines discussions avec les agents ou avec les syndicats sur la portée des changements auraient été impensables il y a quelques années. La création d'un large espace public autour de ces questions, provoquée par la mobilisation « contre la réforme Sautter », a libéré la place pour des interrogations qui servent aujourd'hui à la perception des changements nécessaires.

Il est paradoxal d'entendre tous les acteurs – direction, syndicats, agents – dire que les réformes en cours réintroduisent par la fenêtre et par morceaux le grand projet rejeté en 2000 et de constater que cela n'inspire pas d'acrimonie particulière. Cette interprétation est à l'opposé de la dévaluation du conflit. Celui-ci peut, dans certaines circonstances, libérer l'espace du changement alors même qu'il semble en manifester le refus.

Pour passer de ce rappel du contexte et des objectifs énoncés par les prescripteurs à une compréhension de la dynamique des réformes et de leur perception (passer d'une description statique au rendu d'un mouvement), il importe de rendre compte d'une autre manière des transformations qui affectent le travail, les missions et les procédures au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

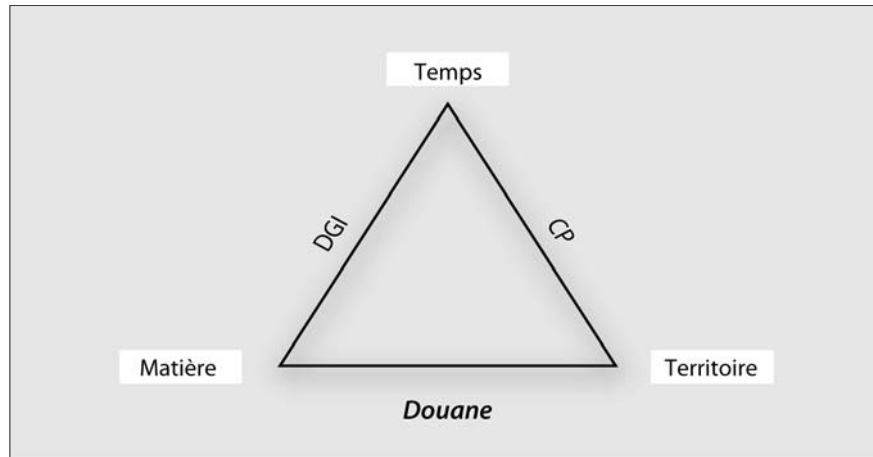
Les changements, entre temps, matière et territoires

Si l'on veut schématiser cette dynamique de transformation, on peut considérer les réformes conduites depuis le début des années 2000 comme un ensemble de modifications apportées à trois dimensions de l'activité de travail et des missions du ministère : le rapport aux temps, à la matière, aux territoires.

Le Minéfi est confronté à un vaste mouvement qui reconfigure l'activité de travail. Les réformes en cours introduisent sous des formes diverses des ré-agencements repérables dans ces trois dimensions du temps, du territoire et de la matière.

Si l'on positionne ces termes sur les trois sommets d'un triangle, chacune des directions qui ont fait l'objet de notre rapide incursion se place sur un des côtés du triangle de la manière suivante :

Chacune des trois directions connaît principalement des évolutions dans deux de ces dimensions. Changer dans un de ces registres induit un changement du travail. En déplacer deux en même temps le transforme en profon-



leur, conduit à des processus coûteux de ré-appropriation, de reconstitution des doctrines personnelles et collectives dans le travail.

La DGI, entre le temps et la matière

La création des IFU (Interlocuteur fiscal unique) à la DGI met ensemble les fonctions de gestion et de recouvrement qui obéissent à des temporalités différentes. Ce rapprochement modifie le rapport à la matière fiscale des services de gestion ainsi que, dans une moindre mesure, le contrôle exercé dans les ICE (Inspection de contrôle et d'expertise).

Quelques observations permettent de caractériser les situations rencontrées lors de nos passages dans les deux IFU du Val de Marne. La mise en commun des deux fonctions de gestion et de recouvrement est d'abord un heurt de temporalités. La gestion est dite « chronophage » surtout dépourvue d'une informatique performante tant en matière logicielle que matérielle ¹. Le mauvais état de la base de données initiale (BDRP, base de données des redevables professionnels), altérée par une gestion peu à jour dans le système antérieur, n'a pas arrangé le démarrage de l'IFU. Bien que soumise en permanence à l'urgence, la gestion obéit cependant à des rythmes réguliers : période des taxations d'office, campagne taxe professionnelle, stocks des défaillances etc. La tâche de recette, en revanche, appelle une attention de tous les instants. Il faut réagir vite pour éviter la forclusion des procédures : « Une hypothèque doit être levée immédiatement si on ne veut

1. Ce qui n'exclut pas les progrès constatés dans certaines applications informatiques.

pas la perdre... ». Il n'est pas toujours simple d'arbitrer entre des urgences concurrentes. Les indicateurs sont un déni de la gestion par priorités dès lors qu'ils ne sont pas « gérés » par l'encadrement. Celui-ci, appelé à « manager » les équipes, ne voit pas toujours la différence entre gestion des priorités et rappel au respect des indicateurs. La culture d'organisation de l'activité est faible et elle peine à s'inventer. Pour mieux assurer l'harmonie de l'ensemble (et sans doute sa propre visibilité du processus), le DSF du Val de Marne avait imposé au départ un modèle d'organisation assez rigide dont il a ouvert, dans un deuxième temps et sur demande expresse de certains cadres, la possibilité d'assouplissements. La période de l'enquête était encore celle de l'organisation non maîtrisée : l'IFU, « inspection fiscale d'urgence », comme le surnommait une cadre A rencontrée, était encore à l'étape du grand désordre créateur, confronté pour l'heure à la multiplicité des contraintes temporelles. Les chefs de services des IFU, appelés ici « recettes élargies », sont les anciens receveurs pour des raisons héritées des différences de régimes indemnitaires existant au sein des anciennes structures ¹. Ils admettent eux-mêmes (et leurs agents ou les cadres intermédiaires le leur font sentir s'ils l'oublient) qu'ils ne connaissent pas nécessairement grand-chose à la gestion. Ils déplorent en particulier le peu de culture « recettes » des agents qui y travaillent, ces fameux réflexes d'urgence qui font la beauté professionnelle du métier comptable. Certains d'entre eux compatissent, la plupart se disent impressionnés par l'engagement des agents à bien faire et, pour ne pas trop prendre de retard, ils effectuent parfois eux-mêmes la saisie comptable. Ils ont alors la pleine conscience de ne pas être « dans les clous » de la fonction management qui est attendue de leur part mais, disent-ils, « si on ne fait pas ça, on ne managera plus que l'effondrement du recouvrement ». La rigidité du dispositif initial, pas seulement celui adopté au niveau départemental mais le modèle national, n'a pas été nécessairement bien acceptée : « Moi j'ai évoqué l'idée de maintenir une certaine spécialisation des agents au sein de l'IFU ; tout le monde m'a regardé en me disant que j'étais un déviationniste ; et puis je vois qu'aujourd'hui, on y vient avec l'introduction des référents » ; « un DSF avait laissé un message sur le forum où il disait souhaitable de maintenir des spécialités ; aucun ne lui a répondu alors que je sais que certains l'ont fait malgré les consignes ».

La pression du temps fait dire aux agents que ce que l'on attend d'eux est finalement de faire de l'abattage. « On perd notre compétence » est une an-

1. En clair, leurs primes, toujours plus élevées du fait du risque pécuniaire associé à la fonction, destinent les receveurs à un poste de niveau supérieur à celui des cadres A encadrant la gestion des autres services.

tienne. La notion de compétence organisationnelle ne figure pas dans le référentiel professionnel qui définit encore aujourd'hui les fonctions d'encadrement. Les agents de la DGI se vivent d'abord en professionnels de la fiscalité, d'une fiscalité complexe, en changement permanent et qui exige un bagage de connaissance en permanence mis à jour. Or, disent-ils, le manque de temps, la pression de l'urgence, la mauvaise organisation matérielle qui aggrave le tout (sans parler des RTT, du temps partiel et de la formation qui tirent tout le monde par monts et par vaux) conduisent au sacrifice de la matière. « On ne fait plus de fiscal », « on bâcle, on ne sait pas (plus) ».

Un sentiment d'abandon domine qui peut aller jusqu'au soupçon du grand complot visant à détruire l'administration fiscale. L'atteinte à la « matière » paraît portée d'une autre façon par le principe même de répartition entre l'IFU et l'ICE : la règle de séparation du terrain entre matière simple (IFU) et matière complexe (ICE) était peu définie, d'autant moins formalisée qu'il n'y avait jamais eu, dans les deux IFU rencontrées, de réunion inter-service pour convenir des frontières. Mais, disent les agents, le principe même d'une telle séparation est problématique car il existe peu de dossiers vraiment simples. La complexité de la réglementation, ses changements permanents, la difficulté de rester à jour dans les évolutions rendent difficile une séparation du simple et du complexe qui ferait l'économie d'une simplification de la fiscalité : « Tant qu'on aura trois années à gérer avec des changements chaque année, il n'y aura pas vraiment de dossiers simples » ; des savoirs sont jugés perdus dans le jeu des mutations (la taxe professionnelle, la fiscalité personnelle) et les recomposer prend du temps. Pour certains, ils sont irrémédiablement perdus et c'est à nouveau la matière à quoi il est porté atteinte. Les conditions de réception du public n'ont pas été organisées de manière satisfaisante dans les centres visités. La question des espaces dans les centres des impôts est un problème important, même dans ceux qui ont connu d'importants travaux de réaménagement. Le discours se fait dur à propos de la DG qui « ne connaît pas le travail », qui « reste organisée là haut par impôts alors que nous, en bas, ils nous disent de faire tomber les murs »¹. L'ignorance présumée du travail par la DG, voire par les cadres, était présente en douane, moins à la CP où le comptable n'est pas mis en doute sur sa perception du travail réel des agents.

La réorganisation en plateau heurte naturellement les habitudes. Elle a conduit dans les lieux visités à des entassements baroques où, plus que les savoir-faire, ce sont le bruit et l'énervement qui circulent. Le temps, les tem-

1. Cette perception n'est pas conforme à la réalité de l'organisation de la direction centrale.

poralités sous tension, la peur d'une déperdition de la matière, fondement de l'identité professionnelle, sont au cœur des tensions perceptibles dans les IFU de la DGI.

Temps et territoires, les redéploiements de la comptabilité publique

La spécialisation des postes comptables, le resserrement tendanciel du réseau changent l'élasticité du lien de la comptabilité publique à ses territoires traditionnels (collectivités locales, contribuables). La création de centres de traitement de masse de certaines activités antérieurement situées dans les postes (centre d'encaissement des chèques, extension des centres prélèvements service de la mensualisation) déplace – quand elle ne l'annule pas – la territorialisation de l'activité. Elle déplace aussi les temporalités en introduisant dans l'activité de ces centres des saisonnalités naguère mutualisées au sein des trésoreries.

Le biais d'observation est certainement fort à la CP où nous n'avons vu que des exemples très spécifiques de changement d'activité. Le CPS (centre prélèvement service) paraît à maints égards relever d'une logique de transformations inverse de celles programmées nationalement : un changement parti du bas, construit avec les professionnels du domaine, un dispositif de formation sur le tas délivré par un encadrement de proximité à forte légitimité, des agents plutôt bien disposés, un travail qui vise à simplifier la vie des correspondants, des moyens importants mis à disposition d'une opération ergonomiquement réfléchie. Si les tensions ne manquent pas, l'équilibre atteint semble accepté. Plutôt satisfaits, les agents rencontrés conviennent (comme leur encadrement) que l'équilibre est fragile, que l'échantillon qu'ils constituent n'est pas représentatif de ceux qui souffrent dans un cadre vécu par beaucoup comme stressant. La réussite expérimentale cependant est certaine, elle révèle le potentiel des réformes pensées (même si leur application a été rapide) et mises en place dans un contexte matériel convenable. La phase suivante, celle de l'extension de la formule CPS, va mettre à l'épreuve le modèle expérimental, intéressant par sa singularité.

Les deux unités visitées par ailleurs parvenaient au terme d'une première année de spécialisation. Les effets de celle-ci ont été très importants sur le travail et parfois la charge de travail. Là encore, des postes, petits à l'origine et spécialisés en fiscal, se retrouvent à gérer une réception du public dont ils n'avaient pas l'habitude. Le poste de Saint-Genis Laval, habitué à un tissu de contribuables qui se déplaçaient peu (des petites communes à une certaine distance de Lyon, population à revenus convenables) reçoit désormais le grand nombre des contribuables « à problèmes » de La Mulatière, banlieue jouxtant la grande métropole et riche en problèmes sociaux. Les conditions

matérielles de réception ne suivent pas. Une comptable particulièrement active et réactive a rendu le groupe capable de mettre en place les bons dispositifs dans les « moments de feu ». Parvenant à inventer les modes d'organisation pertinents, elle souhaite mettre en place une cellule spécialisée (un pool de secrétariat). Mais elle se heurte au manque de place bien que le poste ait été complètement rénové.

Son vis-à-vis (Oullins qui a pris en gestion les communes qui dépendaient de Saint-Genis tandis que le poste de Saint-Genis reprenait ses contribuables) connaissait des difficultés plus grandes dues à deux facteurs : d'une part la plus grande complexité du travail communal, d'autre part un important problème relationnel entre le comptable et une bonne partie de ses agents. Le nombre des tâches à assurer en gestion communale est plus important et plus délicat que dans les postes de fiscalité. Les agents considèrent de la plus haute importance pour eux de nouer des relations de connaissance avec les ordonnateurs et les multiples régies de recettes des collectivités. Lorsque le poste passe de vingt à soixante communes couvertes, mêlant plus encore qu'auparavant les grandes et les petites, l'absorption n'est pas aisée, spécialement lorsque la redistribution des fonctions ne s'est pas accompagnée de redistribution des agents. Ceux de Oullins qui étaient spécialistes du recouvrement, ont dû apprendre, sur le tas, un travail nouveau, plus exigeant et dans des conditions matérielles difficiles (l'empilement des liasses de comptes des communes dans le local dit social en témoignait). Le problème était doublement compliqué à Oullins du fait d'une nouvelle division du travail introduite par le comptable (un pôle « recettes » et un pôle « dépenses », là où les agents géraient auparavant un portefeuille de collectivités) et d'un conflit sur le mode de management du poste rendant la transition particulièrement compliquée.

Le redéploiement territorial est au cœur de la recomposition du travail. Les agents des postes communaux soulignent la perte de contact avec la vie des communes dont ils tiennent les recettes et/ou les dépenses. Les soixante communes dont ils suivaient qui les dépenses, qui les recettes devenaient une sorte d'abstraction sans rapport avec la vie locale dont ils avaient le sentiment de partager auparavant la temporalité. Les fusions/ spécialisations étendent la surface couverte et diluent la référence territoriale. La professionnalisation intensifie le travail en le rationalisant et fait perdre à ceux qui le mettent en œuvre le sentiment d'un rapport physique au territoire. Les rapports personnels entretenus avec les ordonnateurs et les régisseurs se banalisent, les agents disant n'en avoir plus le temps. Ces rapports faisaient partie selon eux de l'établissement des bonnes pratiques échangées qui assuraient la facilitation du travail en limitant les erreurs faites en amont du con-

trôle. Ils déplorent ce manque de temps pour l'établissement du tissu relationnel qui évitait antérieurement des pertes de temps lors du contrôle.

Du coup le temps de référence n'est plus le temps long et la gestion communale se fait travail de masse. La référence à la matière n'apparaît guère, les agents convenant que leur travail suppose plus d'habitude que de technicité. Leur poste couvre désormais des communes très différentes, du périurbain à forte densité de population jusqu'aux communes rurales plus éloignées de la couronne. Les particularités du poste d'Oullins n'ont pas permis d'aller très loin dans l'analyse. Elle était compliquée par le conflit entre le chef de poste et ses agents. Une majorité d'entre eux avaient signé, quelques mois plus tôt, une pétition, portée jusqu'au CTP local par les syndicats, dénonçant le commandement autoritaire du comptable. Le trésorier payeur général du département et son fondé de pouvoir s'étaient déplacés dans le poste pour tenter une médiation. La situation n'a guère évolué par la suite.

La gestion des cadres est un problème sensible à la CP, comme dans les autres directions. Les cadres A, au contact immédiat du personnel dans des petites unités constituent effectivement un point de passage stratégique dans les moments de changement. La comptable de Saint-Genis, très interventionniste et dotée d'un certain capital de fermeté, semblait bénéficier d'une forte légitimité aux yeux des agents (et des cadres B) en raison de sa capacité à apporter des solutions organisationnelles aux problèmes quotidiens de sa trésorerie. La vie de ces postes semble plus rythmée par des successions d'échéances que ceux des postes spécialisés en communal, ce qui renforce le sentiment d'une redistribution des temps au sein de cette administration.

La question des temps se pose également pour les centres affectés aux traitements de masse comme le CPS ou les centres d'encaissement. Le travail au sein de ceux-ci est fortement rythmé par les saisonnalités. Il est géré en période de pointe par un recours aux vacataires, voire à la sous-traitance. Les syndicats relèvent ce fait en signalant que le lissage des temps s'opérait auparavant au sein des postes et que le retrait de ces fragments d'activité pour les centraliser conduit mécaniquement à un sous dimensionnement des centres par rapport aux périodes de pointe. Le travail externalisé est toujours suspecté de malfaçons que les agents doivent réparer (réparer les fautes des autres) et le recours aux vacataires toujours représenté comme la compensation inavouable des suppressions d'emplois. Les agents du CPS ne l'évoquent guère, ils acceptent de jouer le jeu de la contrainte des pointes (comme ceux de la DGI lors de la campagne de l'impôt sur le revenu) à quelques conditions toutefois. Ils refuseraient, disent-ils, que ce qu'ils acceptent ponctuellement serve de prétexte à l'allongement de la période quotidienne passée au téléphone ou bien que soit trop normalisé le temps qu'ils consacrent à régler, au téléphone, les problèmes des contribuables.

La matière, le territoire, recomposition de la surveillance des douanes

Les changements observés en Douane affectent le lien au territoire du service de la surveillance et modifient le traitement de la matière (la grande fraude sur les grands flux). La concentration sur la grande fraude et l'abandon d'une douane statique au profit d'une douane de mouvement sont les deux traits saillants de la réforme de la surveillance. La redéfinition des liens territoriaux (de la « penthière » à l'Europe) en est un point de passage important. La concentration des brigades, la logique des flux, redéfinissent le lien aux espaces de la mission et du travail. Là encore, la résistance à l'évolution n'apparaît pas : peut-être y a-t-il un effet « Dunkerque », c'est-à-dire une direction habituée à des flux denses et traversée de longue date par les grands axes de la fraude. Les agents, mais aussi l'encadrement, accueillent avec satisfaction le dessin d'une mission enfin stabilisée pour la Douane après une quinzaine d'années d'incertitude. Pour autant, la légitimité de la réforme n'est pas acquise, elle surgira (ou non) de la réussite de cette rencontre entre la réforme et le « métier » de douanier telle que le vivent et se le représentent les agents et leur encadrement. Ils entendent bien négocier les conditions d'application de la réforme au nom du métier, de la « réalité » du travail et de la matière réglementaire qui le fonde. Là encore, les techniques de ciblage du contrôle ne sont pas récusées, du moins dès lors qu'elles paraissent s'accorder, sans le nier, au « flair » du douanier par lequel celui-ci définit la « beauté » professionnelle de son métier. Mais l'orientation croissante du contrôle vers le ciblage, c'est-à-dire l'impératif du résultat, conduit malgré tout à une évolution de la matière du travail. La question des temps pourrait apparaître si l'administration poussait plus avant son intention de préciser les feuilles d'ordre des équipes, de faire descendre la logique des indicateurs dans la gestion quotidienne de leur travail.

Jusqu'à présent, la feuille d'ordres quotidienne est rédigée par le chef de poste, elle détermine les orientations générales de la journée de travail de l'équipe. Le chef d'équipe en prend connaissance lors de la prise de poste, moment où les douaniers se voient dotés du matériel adéquat aux dispositifs de la journée : instruments de contrôle, mallette, armes etc. Il existe deux types de feuilles d'ordre, celles où les prescriptions sont générales, elles déterminent des quantum de temps consacrés à telle ou telle activité et laissent à l'équipe le soin de déterminer les moments et les lieux de celle-ci. A charge pour le chef d'équipe d'en faire le détail ex-post, dans le rapport qui décrit de manière précise le déroulement de la journée de travail de l'équipe et qui sert à la construction des statistiques de l'activité. L'orientation nationale est de se diriger vers un autre type de feuilles d'ordre, beaucoup plus prescriptives de la journée de travail : quantification précise des temps passés à chaque

mission, indications impératives des lieux et heures d'exercice du travail. Ce pilotage plus serré de l'activité est congruent à la prégnance croissante des indicateurs dont l'agrégation décrit de manière constante et comparable l'action des directions. Pour les plus anciens, les feuilles d'ordre très prescrites appartiennent au passé, elles renvoient à celles d'avant 1968, où le détail du travail était très précis. Ce fut un progrès, aux dires de ces anciens, de laisser au douanier la marge d'appréciation relative au trafic quotidien, à ses changements au cours même de la journée. Les impressions sur le trafic sont d'ailleurs à peu près les seules informations que se transmettent les équipes lors de la relève à la brigade. Il faut pouvoir s'adapter, disent-ils, ça ne sert à rien de passer tant de temps, tel jour, à un endroit, alors que cela peut être utile le lendemain. « On ne peut pas savoir à l'avance » et, d'une certaine manière, c'est ce qui constitue la matière même du travail pour nombre d'entre eux : « Ne pas savoir à l'avance la tournure de la journée », pouvoir s'adapter aux changements imprévisibles de densité du flux.

Les réformes à venir vont toucher plus profondément encore au contenu du travail des services d'opérations commerciales. Elles ne peuvent qu'accroître cette évolution déjà pressentie dans la surveillance : la dématérialisation du contrôle atteint à la matière même puisque le rapport physique à la marchandise en circulation disparaît en grande part. Dans la mesure où un transporteur peut dédouaner en n'importe quel lieu, l'assignation au territoire des services d'opérations commerciales de la douane est mise largement en question.

Les changements auxquels sont soumises les grandes directions du ministère doivent être pleinement mesurés. Quelle que soit la prégnance de l'impératif de réduction des effectifs, quelle que soit l'ampleur de la rationalisation rendue possible par l'usage des technologies de l'information et de la communication, il s'agit de plus que cela. Les fondements historiques de la légitimité sont en cours de réécriture : la relation au temps est redéfinie par l'impératif de la relation de service à l'utilisateur ; le lien à l'espace est mis en cause par l'émergence d'un rapport beaucoup plus abstrait au territoire, à la frontière, au tissu communal ou au tissu des entreprises. La matière du contrôle se transforme, l'impératif égalitaire se déplace au profit d'une culture de la performance et, donc, d'un ciblage sur les comportements « délinquants ». Nulle surprise dans le constat d'une profonde modification du travail des agents : son contenu, les valeurs professionnelles qui le fondent, le sens des missions nouvelles, tout cela est en cours et constitue la toile de fond de la réactivité sociale au Minéfi.

La réforme à l'épreuve du travail

Les réformes touchant les directions du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie remodelent les structures mais irriguent également jusqu'au niveau le plus concret de l'activité de travail. Même si, comme l'article précédent l'a montré, les décideurs ont substitué au projet de réforme d'ensemble du ministère un processus de changement plus progressif et disséminé, à horizons partiels plus courts, les personnels n'en vivent pas moins des changements qui se concrétisent avant tout sous la forme de changements des cadres et pratiques de leur travail.

Cet énoncé n'est pas si banal pour qui veut interpréter les réactions à une réforme quelles qu'elles soient : malaise diffus, hostilité ouverte, refus rampant. En entreprise comme dans les administrations, les décideurs se montrent la plupart du temps désarmés par ces réactions, auxquelles ils peinent à donner un sens. Une explication courante est l'hypothèse d'une « résistance au changement ». Dans un tel cadre interprétatif, le travail est d'un effet neutre : certes, les gens ont à vivre des bouleversements dans leur travail, mais, présume-t-on, on connaît bien la nature humaine qui pousse chacun d'entre nous à se méfier de toute évolution imposée à nos pratiques, à nos routines. Le temps passant, les gens devraient s'habituer. Le travail n'a, en définitive, pas de raison de fonder en lui-même une résistance sérieuse et durable.

Le parti pris de l'analyse qui suit est, au contraire, de prêter attention à ce que les agents et les cadres disent à propos des réformes, de ce qu'elles ont impliqué pour la conduite de leur activité, des difficultés qu'ils ont ressenties. Agents et cadres relient ces questions à la reconnaissance exprimée ou non par les décideurs. Un tel point de vue permet d'aborder la conduite du changement dans des termes très différents de ceux auxquels les décideurs ont habituellement recours : il incite à s'interroger sur le degré de prise de conscience par « ceux d'en haut » de ce qu'implique la réforme pour que l'activité se fasse dans les nouveaux cadres.

Le changement vu du travail

Si l'on se penche plus précisément sur la manière dont sont ressentis, interprétés, les divers changements observés, on se confronte au premier abord à des conditions jugées la plupart du temps excessivement et inutilement éprouvantes.

Ce qui est imposé aux personnes... et relativement bien accepté

Les réformes étudiées ont imposé aux personnes toute une série de sacrifices et d'efforts à la fois réels et relativement bien anticipés par les directions et les organisations syndicales. Les sacrifices ont parfois pris la forme de fermetures de services, d'implantations, au nom d'un « resserrement du réseau » ou d'une meilleure distribution de ces implantations, appelant à faire le deuil des lieux de travail correspondants.

Mais ils ont aussi porté plus directement sur l'exercice du travail. En premier lieu, il a été exigé des agents et de leur hiérarchie qu'ils consentent parfois des reconversions et, en tout cas, des apprentissages relativement lourds, qu'il s'agisse de matières fiscales ou d'applications informatiques. Dans l'opération, certaines personnes ont dû en passer par un changement de cadre de travail qui confine aussi, d'un certain point de vue, à la reconversion, comme dans le cas du passage de bureaux individuels à des plateaux.

Il a également fallu renoncer à une forme de « jugement de beauté » (Dejours, 1993) sur l'activité, jugement fréquemment constitutif de la fierté professionnelle. Les personnels ont parfois dû sacrifier une identité de professionnels pointus, par exemple, pour les agents de la DGI passant à l'IFU, celle de spécialiste maîtrisant les moindres raffinements de segments d'une matière fiscale complexe. Cela a été demandé au nom d'un travail davantage orienté par la perception qu'a le contribuable du service qui lui est rendu. Cela s'est traduit, dans certains cas, par une activité moins tirée par la technique et plus par le contribuable lui-même, en particulier sous la forme de ses appels téléphoniques ou de sa visite. C'est alors toute une conception du travail de qualité qui a été à reconstruire : accepter l'idée que le travail doive s'effectuer selon le flux imposé par le téléphone ; retrouver la possibilité d'un travail bien fait malgré des délais, un rythme, contraints par le téléphone. On ne s'étonnera guère, dès lors, de rencontrer le sentiment d'une professionnalité sacrifiée à des conditions d'exécution de la tâche dépourvues de sens, de finalité, de rationalité de son organisation : on a « l'impression de savoir tout faire et rien faire », « rien n'est fait à fond, on travaille dans l'urgence » (cadre statutaire C, cellule polyvalente) ; « on n'a plus cet œil, car on n'a plus la technicité » (cadre A, IFU).

Enfin, il a été demandé aux gens de revoir les valeurs qu'ils introduisaient dans leur activité. L'exemple-type, commun aux trois administrations étudiées, est l'orientation vers des pratiques de contrôles « ciblés », c'est-à-dire un contrôle se concentrant sur les plus gros enjeux (grosses « prises », forts montants de fraude, gros restes à recouvrer...) préalablement repérés, et non plus un contrôle appliqué systématiquement, par principe, quels que soient les montants en jeu. Cela exige des personnels qu'ils renoncent à une « culture » de la « présence administrative », qu'ils reconsidèrent l'idée que, par leur activité, l'État veille à l'application de ses règles dans le principe, dès les plus petits « écarts », l'idée, par conséquent, qu'ils sont chargés d'entretenir un civisme fiscal homogène sur toute la population.

Les réorganisations étudiées ont ajouté leurs implications à des tendances plus longues, par exemple celle de l'administration à se rendre plus présente aux agents dans l'exécution du travail par divers dispositifs techniques et outils de gestion (ainsi, aux Douanes la précision des feuilles d'ordre ou les équipements localisant les équipes) (Damesin *et al.*, 2004), ce qui oblige depuis plusieurs années les personnels à repenser les parts d'autonomie d'exécution, d'une part, et de contrôle, de l'autre, qui entrent dans leur travail.

D'une manière générale, il leur a fallu redéployer le sens qu'ils attribuaient à leur travail, s'approprier de nouvelles finalités – ou, du moins, revenir sur celles qui faisaient accord dans les derniers temps –, ajuster en conséquence les pratiques de travail (nouvelles priorités, temps dévolu aux diverses tâches...).

Toute cette dimension du changement, celle du sacrifice, est celle qui avait été la mieux anticipée par la négociation des réformes. Les directions avaient à ce sujet une connaissance de leurs agents et des identités professionnelles (les « cultures ») suffisamment précise pour mesurer ce qu'elles imposaient aux personnels comme renoncement et les blocages qu'elles devaient prévenir. Les discussions avec les organisations syndicales ont conforté l'identification de ces possibles points critiques du changement.

Sans doute en partie sous l'effet de cette préparation, cette dimension n'apparaît cependant pas comme un réel point d'achoppement dans le déploiement des réformes. Certes, l'acceptation des nouveaux principes, leur traduction dans de nouvelles pratiques de travail, ne se font pas par une opération miraculeuse et instantanée de conversion. Les gens – les agents, leur hiérarchie – discutent le sens de ce qui leur est demandé. Entre eux, ils ne s'accordent pas pleinement sur sa pertinence, sa faisabilité, ou encore la disposition personnelle à ajuster leurs pratiques professionnelles. La place de ceux qui peuvent incarner, plus que d'autres, les nouveaux principes est, dans un certain sens, négociée, comme dans le cas de cette jeune douanière

en charge de la mise en place d'une cellule de ciblage avec ses collègues : s'ils lui manifestent une certaine bienveillance (« Ce qu'elle va faire, ça va nous être utile », « Si son ciblage est bon, nous, on doit taper » – chefs de subdivision), ils laissent entendre que la cellule ne pourra prétendre imposer ses décisions aux brigades :

« *Un chef de subdivision* : C'est un travail commun. (...) Si on a une cible donnée par la cellule, l'interception se fait de manière mutuelle.

– *La jeune douanière* : J'ai pas la volonté de leur dire : « Vous allez faire ça, ça, ça ». »

Mais les identités professionnelles, et plus largement personnelles, ne se manifestent pas dans des propriétés substantielles, c'est-à-dire comme une donnée suffisamment établie, permanente, pour ne s'imposer que comme une résistance possible, celle des « cultures ». Les réformes rencontrent, au contraire, des identités qui sont dans un travail constant de construction, consolidation, réorientation, qui leur donne une propriété de souplesse, d'ouverture à l'égard de la demande de changement. Les personnes ne répondent pas mécaniquement à une demande de révision de leur identité professionnelle, parce qu'elles entendent bien maîtriser le devenir de leur identité, mais elles n'y opposent pas davantage un refus automatique. L'opposition entre adhésion et résistance au changement se révèle, s'il fallait encore le démontrer, inopérante (voir encadré). Même les missions de leur administration entrent, pour les personnels, dans le domaine du discutable : à la Douane, loin de déclencher l'hostilité, la mission de sûreté peut être justifiée en trouvant un article du code qui la fait entrer dans les attributions possibles de l'administration ¹. Sous réserve, cependant, que soit préservée la possibilité de se saisir de la tâche avec métier (*cf. infra*), et non pas, par exemple, dans des conditions où on ne doit faire « que de l'abattage », lequel prive le travail de tout sens.

Si réactivité il peut y avoir, si, à un moment, une proportion plus ou moins grande d'agents et de leur hiérarchie peut exprimer un refus d'entrer dans le travail d'évolution de leurs identités professionnelles, c'est donc moins par esprit de résistance que parce que la manière dont leur est imposé le changement vient fragiliser l'effort personnel et collectif de construction du sens des nouvelles orientations et organisations du travail. Prennent alors toute leur importance les conditions dans lesquelles les personnes se sentent placées pour opérer le changement.

1. Cela est, évidemment, encore plus le cas lorsque les agents valorisent particulièrement le fait de rester dans une région et voient dans cette mission la condition d'un maintien de structures de leur administration à cet endroit.

La réforme, ça se discute

L'entretien collectif est une méthode révélant bien la disposition des personnels à discuter de la réforme, bien au-delà de l'opposition adhésion/résistance. Les exemples pourraient être multipliés d'échanges entre agents où se dit cette relation complexe à la réforme. Ainsi, le cas suivant. Des agents d'un IFU, d'un ICE et d'une cellule polyvalente. La séance s'amorce dans une ambiance frondeuse (une femme cadre A de l'IFU nous dit qu'elle est là « réquisitionnée » et aux dépens du travail qui, pendant ce temps, ne s'accomplit pas ; une femme inspecteur à l'ICE nous signale à plusieurs reprises son étonnement de voir le ministère chercher à connaître maintenant l'avis de ses agents au lieu de les avoir consultés avant la réforme).

Une femme, cadre A à l'ICE, se montre immédiatement disposée à s'exprimer et à faire part de la distance critique, teintée d'ironie, qu'elle entretient avec les conditions de son travail. Avant que la situation formelle d'entretien ne débute, elle est en discussion avec ses collègues :

« *Une femme (ironique)* : Tu veux pas prendre de la gestion ?

– *La cadre A ICE* : Non ! Déjà, [nom de son chef de service], i'm'bombarde d'objectifs. (...) Les objectifs du directeur, j'm'en fous. Il me f'ra pas avaler des couleuvres en faisant remonter la gestion par la fenêtre. »

Très peu de temps après, elle répond à un homme (cadre C, IFU) qui (ici comme durant la plupart de l'entretien) formule des jugements plutôt négatifs sur la manière dont le travail évolue. Celui-ci critique les listes pré-identifiant les dossiers méritant un contrôle :

« *La cadre A (ICE)* : Quand même, est-ce que t'as pas l'impression que les listes, c'est une aide ? Je veux pas défendre la direction, mais... Celui qui arrive d'un autre département, il connaît pas [nom de la ville de l'IFU]. " On va vous donner une liste de gens qu'on a détectés ". C'est mieux que de naviguer à vue. »

Une certaine « plasticité » des positions se révèle dans ces échanges et chez une même personne. Ce qui est revendiqué est la possibilité d'examiner les conséquences des nouveaux principes de travail sur son activité. D'accord ou pas, éventuellement hostile dans un premier temps mais susceptible d'évoluer par la suite (ou inversement), on voudrait surtout que celui qui aura à se mesurer à la tâche quotidiennement ait la possibilité d'exprimer sa vision de l'activité, de ses probables contraintes, de ce qu'il ressent comme ouverture ou entrave au moment où il cherche à construire sa tâche avec une ergonomie suffisante pour s'y livrer sans dépense inutile d'énergie.

Dans une trésorerie s'étant organisée par « pôles » :

« *Une femme contrôleur* : Nous, on était un peu contre au départ parce qu'on travaillait pas comme ça. C'était bien, moi, j'trouvais, pour le suivi des

■ ■ ■

■ ■ ■

dossiers. Et c'est vrai aussi que, par rapport au nombre de collectivités, on n'aurait pas pu continuer comme ça.

– *Une autre* : On n'était pas vraiment contre. C'est vrai qu'au niveau boulot, c'est moins intéressant.

– *Une troisième* : Il faudrait un lien entre les deux [pôles], qui n'existe pas.

– *La précédente* : Si on est deux à chercher la même chose, alors que si les choses étaient rassemblées... »

Faire le travail de demain avec l'informatique d'hier

Les réformes ont pris en considération les moyens qu'allait impliquer le nouveau travail, au premier rang desquels l'informatique et la formation. La négociation des réformes a renforcé cette attention. C'était bien l'objectif assigné à des lieux comme les groupes de travail par lesquels les directions de tous niveaux pouvaient se trouver alertées d'une sous-estimation par ses projets de l'importance éventuelle de l'obtention de certains moyens, des grognes ou des mouvements que pouvait occasionner le manque de certains autres, des répartitions à opérer. Dans une direction comme les Douanes, les agents de la surveillance reconnaîtront volontiers que les moyens ont été mis en termes informatiques, ce qui est un acquis de cette forme de prise en compte des conditions de travail, mais ce qui, également, ne les empêchera pas de discuter les modalités :

« *Un chef de subdivision* : Ce qui est positif, dans la réforme, c'est l'informatique.

– *Une autre* : C'est génial. Par contre, ils nous filent une Mercedes sans la formation. Je n'ai jamais eu de formation sur les applications. »

En même temps, l'informatique au ministère est l'objet d'un gigantesque chantier, l'application Copernic, appelée à intégrer l'ensemble des données des dossiers du contribuable. Les réformes prennent donc souvent en compte l'informatique en se déclarant tributaires de ce chantier et de sa temporalité, obligées qu'elles sont d'être mises en œuvre avant son achèvement. On sait d'emblée – et on annonce – que les changements demandés trouveront leur complet aboutissement lorsqu'ils disposeront du dispositif informatique en phase avec leurs principes, à un horizon plus ou moins lointain, mais qu'il faut en passer par une phase de transition où l'on doit faire le travail de demain avec l'informatique d'hier. Bien qu'amplement expliquée, cette situation est mal vécue dans les situations où cela contraint très sévère-

ment, voire entrave, l'activité. Le cas emblématique est celui de l'IFU et cela en raison même de son principe (voir encadré page suivante).

L'IFU répond à l'objectif d'épargner au contribuable la difficile tâche de reconstituer les processus internes aux administrations des Finances en les intégrant à sa place, dans le face-à-face ou au téléphone. Pris dans le contact téléphonique dans un sentiment d'obligation d'efficacité, les agents ont pour travail d'intégrer ce qui reste encore très largement dissocié dans l'organisation matérielle et les applications informatiques. La tâche est périlleuse pour l'agent, qui risque constamment d'être pris en défaut de capacité à répondre rapidement, sans erreur, avec une assurance minimale pour inspirer la confiance, et cela dans la mesure où les dispositifs matériels – l'organisation des chaînes de traitement, les procédures internes aux administrations, l'informatique, etc. – laissent l'essentiel du travail d'intégration à sa charge. Celui-ci doit intégrer presque en instantané ce qui ne l'est que très peu. L'informatique inadaptée se manifeste alors aux agents dans son absence élémentaire d'ergonomie et comme une entrave à l'effort effectué pour assumer le nouveau rôle. Conformément à ce qui fondait le principe de l'IFU, l'appel téléphonique des contribuables place effectivement les personnels face à des demandes mettant en cause plusieurs processus et donc à quasiment autant d'applications informatiques. L'état actuel de l'équipement empêche les agents d'ouvrir simultanément plusieurs applications, les oblige à fermer celle qui correspondait à une partie de la demande du contribuable pour ouvrir celle correspondant à une autre partie : « On passe d'un logiciel à l'autre, plus l'intranet. Ça rame, vous plantez votre ordinateur. ADELIE est prévu pour un écran de dix-sept pouces, ils sont de quatorze ! » (cadre A, IFU).

L'informatique s'impose pourtant d'autant plus aux agents qu'ils doivent également aller y chercher l'information dans la documentation en ligne. Celle-ci ajoute aux manipulations à effectuer sans nécessairement être une ressource très maniable ni utile : l'information peut y être compliquée à trouver (occasionnant des pertes de temps d'autant plus mal ressenties que le contribuable patiente au téléphone), voire inexistante ou périmée (le contribuable étant alors parfois mieux informé des dernières dispositions fiscales que la documentation).

Enfin, l'idée d'un dossier purement informatique du contribuable semble, à nouveau, constituer une anticipation d'une réalité qui n'a pas encore cours – si tant est que ce soit intégralement le cas un jour. Le travail consiste encore assez largement à classer des pièces matérielles (courriers, RIB...) dans des dossiers, au sein d'armoires. Tout comme l'informatique, ces dossiers peuvent continuer d'être dissociés et distribués dans des espaces de classement assez éloignés, obligeant, cette fois, à des déplacements répé-

L'Interlocuteur fiscal unique, un intégrateur de processus

L'IFU vise à soulager le contribuable du travail consistant à intégrer les processus ou chaînes de traitement activés par les diverses administrations des Finances.

Une production de bien ou une prestation de service est un travail collectif – une combinaison d'interventions – qui consomme des ressources initiales pour aboutir au produit et, en faisant passer ces ressources par différents processus ou process, leur ajoute de la valeur, les constitue en produit à part entière, d'une utilité qui ne se dégage pas de leur simple juxtaposition (Lorino, 1997). Par exemple, la production d'une automobile est le résultat de processus comme, non seulement la fabrication, mais aussi le développement de nouveaux modèles, la logistique, etc., qui consomment tous leurs ressources propres et génèrent leur propre production intermédiaire. Ces processus intègrent eux-mêmes des activités, comme, par exemple, dans le processus logistique, celles de gérer les commandes, gérer les stocks entrants, etc.

Le ministère est également un lieu où se réalisent des activités, au sein de processus (par exemple, l'activité du contrôle au sein du processus de recouvrement de l'impôt).

Les structures fondées, non plus sur les chaînes de traitement, mais sur leur unité du point de vue du contribuable, équivalent à épargner à celui-ci la charge de reconstituer la cohérence interne de cette unité pour, au contraire, réaliser le travail à sa place en intégrant les processus.

Copernic est appelé à fournir aux personnels un système informatique permettant ce travail d'intégration¹. En attendant, il demeure des applications informatiques diverses, correspondant à la multiplicité des processus. Or, une structure comme l'interlocuteur fiscal unique incite le contribuable à attendre de trouver en face de lui une cohérence, une unité, incarnées par l'agent. Par sa présence dans les locaux de l'IFU ou au téléphone, le contribuable matérialise cette attente auprès de cet agent qui se sent tenu d'y répondre.

1. Pour un exemple équivalent dans le secteur de l'assurance, voir Combes et Lozier (2005).

tés pour intégrer un dossier qui n'est pas réductible à ses expressions informatiques. De son côté, la réception du public astreint à réaliser l'ensemble de ces contorsions sous l'œil étonné du contribuable, parfois reçu dans le couloir.

**Travailler sur la base d'une formation insuffisante
et à laquelle ne se résume pas la professionnalisation**

La formation a elle aussi ses contraintes qui se retournent contre l'activité. De nouveau, l'IFU peut être pris comme exemple d'une situation quelque peu extrême mais révélatrice. Le cœur du travail étant de pouvoir manier une palette large de matières fiscales, il impose une formation de tous les agents leur faisant acquérir l'ensemble de ces techniques ainsi que des formations relatives à la maîtrise des outils informatiques. La hiérarchie elle-même doit assimiler les rudiments sur ces deux registres. Il faut donc faire passer l'effectif par un programme lourd de sessions de formations. Celui-ci est généralement intervenu alors même que l'activité démarrait, ajoutant à l'impression de manquer de temps (ou parfois, au contraire, trop tôt, ce qui ne permet pas de mettre en application immédiatement les rudiments et donc de les assimiler définitivement). Comme avec l'informatique, cela a ajouté aux contraintes auxquelles devaient déjà faire face les agents dans la prise en main de leur nouveau rôle : obligation de devoir assumer le poste avant même de détenir les connaissances techniques élémentaires (« J'me débrouille toute seule, sans avoir de connaissance juridique » – cadre C, cellule polyvalente), réduction du temps de présence sur le poste alors même que l'apprentissage accapare énormément de temps (tâtonnement, recherche de renseignements par les outils informatiques et/ou les collègues...).

Par ailleurs, les formations – essentiellement centrées sur l'acquisition de techniques – n'ont traité qu'une partie des besoins rencontrés par les agents et la hiérarchie pour constituer leur aptitude à tenir les nouveaux postes ¹. Les connaissances techniques représentent le socle indispensable, le cœur des savoirs à maîtriser, mais la réalité de la mise en œuvre de ces savoirs, la compétence appliquée, ne s'y résument pas facilement. L'IFU est supposé traiter les questions les plus simples (et renvoyer les autres vers l'ICE). En réalité, ce travail de généraliste est faussement simple : pour naviguer dans la masse des connaissances techniques, certaines élémentaires, d'autres très pointues, pour distinguer ce qui incombe à l'ICE ou ce qui se résout aisément, il faut avoir un solide fonds de connaissances techniques mais aussi maîtriser les procédures, la localisation des ressources apportant une réponse à la question posée, etc. Les collectifs nouvellement formés s'avèrent très dépendants de ces connaissances de deux sortes accumulées par les spé-

1. Ici comme ailleurs, tous les besoins de formation n'ont peut-être pas non plus été identifiés, telle l'impression des agents de trésoreries se spécialisant sur le secteur local qu'il leur importerait de connaître la comptabilité privée (dans la mesure où les comptes des collectivités s'en approchent) : « C'est pas le Trésor qui vous apporte cela, c'est le fait d'avoir été formé avant » (contrôleur, perception).

cialistes d'une technique lors de leurs affectations précédentes. Ceux-ci assument un rôle de formation spontanée de leurs collègues qui n'a pas d'équivalent dans les formations suivies, pour la raison que l'aptitude à tenir le poste ne repose pas que sur les formations ¹ mais, plus largement, sur une professionnalisation (Ughetto *et al.*, 2002). Celle-ci englobe toutes les dimensions de la compétence qui font de la personne une professionnelle de la tâche à accomplir, maîtrisant sa complexité, parvenant à ne pas se laisser déborder par elle.

Cette professionnalisation a une composante individuelle évidente mais elle est aussi très liée au savoir collectif d'une équipe, à sa compétence collective : le fait de diffuser à tout ou partie des membres de l'équipe une information ou une connaissance détenue par l'un d'entre eux (par exemple sur une manière de faire, une procédure, l'utilisation d'un canal de renseignement...) ; le fait d'améliorer dans tout le service l'utilisation d'un équipement informatique, etc.

Au-delà des insuffisances de la formation, il semble donc surtout que toutes les conséquences n'ont pas été tirées du passage indispensable par une professionnalisation individuelle et collective avant qu'une équipe ne soit capable de manifester une compétence collective à « faire tourner la boutique », pour reprendre une expression courante des opérationnels. Même dans le cas d'un service ayant une mission simple (en comparaison d'autres, intervenant sur des niveaux de plus grande expertise), le travail de généraliste a ses propres difficultés, donc ses exigences de compétence, une compétence qui ne se constitue pas spontanément.

Concrétiser alors qu'on est supposé se limiter à « implémenter »²

Dans ces conditions, les agents partagent souvent avec leur hiérarchie l'impression d'avoir pris en charge une réforme qui, vue du niveau opérationnel, a paru négliger ce qu'il faut pour, précisément, « faire tourner une boutique » : non pas seulement un nombre donné d'équipements informatiques mais des équipements qui permettent effectivement de faire le travail ; non pas seulement des connaissances très générales sur telle technique fiscale mais la capacité beaucoup plus large et, en même temps, plus précise à

1. Cadre A, IFU : « On a appris notre boulot en se mettant à côté d'un collègue qui venait du recouvrement (*mimant alors l'échange verbal*) : "Tu as un chèque, tu fais comment ? – Tu vas sur MEDOC." (Je note : "Tu vas sur MEDOC"). "Tu entres" (*simulant toujours la prise de notes* : "Tu entres") (...). »

2. Très fréquent dans le vocabulaire managérial, le terme est révélateur d'une façon de penser les réformes : décidées, bien pensées par des spécialistes, elles n'auraient qu'à s'appliquer comme on installe un logiciel.

répondre à telle demande, etc. En d'autres termes, la réalité a toujours nécessairement débordé le cadrage prévu par la programmation de l'application des réformes (sous la forme, entre autres exemples, d'anciens locaux qui rendent compliquée la réorganisation des espaces de travail selon les nouveaux principes, ou encore d'une équipe qui, pour telle raison spécifique, ne pourra pas voir l'effectif pourvu au complet avant les prochaines mutations). Ils pointent le travail qu'a représenté l'improvisation de la construction d'une compétence collective qui, au-delà des moyens pensés en termes quantitatifs, ne semble pas, à leurs yeux, avoir été préparée par l'organisation de la réforme.

Cette compétence collective est ce qui fait que, au-delà des nouvelles structures, formelles, le collectif va effectivement assumer le fonctionnement dans la réalité quotidienne (avec des contribuables qui se présentent et qu'il faut installer, faire patienter, renseigner, des dossiers qu'il faut retrouver, consulter, compléter, des données qu'il faut rechercher, accumuler, actualiser, etc.). A leurs yeux, cette compétence collective a dû être improvisée et cela presque sous la forme d'un travail invisible. Chaque niveau a la désagréable impression que sa hiérarchie ne voit pas le travail d'organisation qu'il a dû et doit encore effectuer sous ses yeux pour que le travail se fasse. Il perçoit sa hiérarchie comme aveugle ou sourde à la performance d'avoir fait effectivement fonctionner la machine, toute obnubilée qu'elle est par les performances, révélées par les indicateurs, qu'il faut justifier auprès des niveaux encore supérieurs. La hiérarchie locale (chefs de postes, chefs de service...), à qui les agents font très fréquemment ce type de reproches, n'est pas moins avare de paroles de ce type concernant les directeurs auprès desquels elle répond de sa gestion.

De façon très générale, ce fonctionnement somme toute performant des services paraît constituer une sorte de boîte noire pour une partie de la hiérarchie. A divers endroits, on peut entendre des formules comme « Chapeau les agents ! » qui, tout en marquant la reconnaissance par les directions de la qualité de leur personnel, trahissent la difficulté à percevoir le mystère de cette efficacité. Le propos est en substance : « Ils ont réussi à continuer de faire fonctionner les services malgré les bouleversements auxquels ils ont dû se prêter », mais sans pouvoir réellement mettre des mots sur ce qui a concouru à ce résultat.

A un niveau plus individuel, les responsables hiérarchiques semblent se distribuer tout au long d'un continuum de capacités et dispositions plus ou moins constituées à aider, contribuer, à l'invention des formules concrètes de réalisation des nouvelles structures, de leur fonctionnement effectif. Pour les uns, le mystère évoqué est faible et il leur est apparu évident que la structure formelle était moins une finalité en soi que l'ouverture d'un travail de

construction d'une compétence collective appelant leur propre engagement : prise en charge du travail d'organisation matérielle, relais auprès de leur hiérarchie des contraintes rencontrées par leurs agents et sollicitation d'une réponse par la tutelle, etc. Pour d'autres, les indicateurs de performance ont pu représenter la finalité principalement prise en charge, dans l'esprit d'assumer le rôle d'un manager pilotant une équipe, mais sans trop entrer dans la réalisation concrète de son travail par celle-ci, ses contraintes effectives, les problèmes pratiques d'organisation de l'activité.

Le CPS : un travail contraignant et des agents heureux ?

Une expérience semble faire exception : celle de la mise en place du CPS. Si l'on se réfère au schéma des sacrifices supposés représenter les principaux initiateurs de la réactivité des agents, cette expérience est une énigme. Elle impose, en effet, aux agents de passer sous les fourches caudines de la logique des centres d'appel, réputés pour leurs conditions de travail néo-tayloriennes. Elle les oblige à voir leur activité orientée par le flux des appels téléphoniques, à se référer à un tableau lumineux affichant les appels et les personnes en cours de communication. Pourtant, une part importante des agents concernés déclarent plutôt leur satisfaction à l'égard de leur travail. Certes, pas tous les agents, mais une proportion suffisamment appréciable pour que le fait vaille d'être examiné.

Pour une part, cela est à attribuer à une forme d'exceptionnalité. Le CPS étudié est une petite expérience, menée à échelle locale, pour ne pas dire humaine. D'importants moyens (informatique, standard bien conçu, stations de travail...) ont été consentis, qui ne seraient pas nécessairement reproduits à plus grande échelle. Les agents apprécient particulièrement leur situation à partir de l'avantage qui les a amenés à faire le choix du CPS, qui est purement et simplement la localisation, à proximité de la gare de la Part-Dieu. L'activité – son volume, son périmètre – a jusqu'à présent rendu possible de réserver une moitié de chaque journée à répondre aux courriers, ce qui libère du téléphone. Elle a pour nature de répondre favorablement au contribuable, de lui débrouiller une situation, sans dimension liée au contentieux, créant donc des interactions à la dynamique heureuse, peu conflictuelles. Mais, en même temps, ces agents ont subi l'épreuve de devoir improviser en deux mois leur nouveau poste, de se former à des matières qu'ils ne connaissaient pas tous, de s'adapter à une activité de réponse par téléphone. Il y aurait de quoi avoir un bilan plus mitigé.

On constate cependant l'investissement qu'a représenté un travail d'organisation préalable. Précisément à la faveur d'une conception de cette réforme comme une expérimentation – dont l'initiative est venue de trésoreries locales – et non comme l'implémentation d'un schéma conçu au plan

central, il entrait dans les possibilités d'appréhender le CPS comme appelant une réflexion locale sur ce que l'on allait mettre en place. Il a été accordé au management de mener le projet en le concevant comme l'invention d'une organisation jusque dans ses moindres détails : quelle place pour le travail au téléphone et le travail sur courrier ? Quelle conception des stations de travail ? Quelle organisation de l'espace de travail ? Quelles fonctions, quels rôles (y compris la position à tenir à l'égard de la proposition, faite par un cabinet conseil à partir de l'exemple du privé, d'introduire un superviseur) ? Le management a impliqué une partie des futures personnes concernées dans l'élaboration de chacun des futurs aspects du CPS (du rôle du superviseur au choix des couleurs des cloisons).

La formation paraît s'être déployée selon une logique et des modalités différentes de celles évoquées plus haut, plus proche de la professionnalisation. Elle s'est en partie faite par l'intermédiaire de la responsable du centre et par ses adjoints, qui pratiquent l'activité. Elle a été l'occasion d'une élaboration de règles partagées par le collectif pour gérer l'activité. Elle a été appuyée par la conception de fiches de réponse à des questions-types.

Une réorganisation nécessite de... réorganiser

Ces observations incitent à porter la réflexion vers les modalités de conduite du changement, la manière dont celles-ci font place aux réorganisations de l'activité induite par la réforme et la situation plus spécifique de l'encadrement à cet égard.

D'un certain point de vue, l'entrée en actes des réformes pourrait s'interpréter comme s'étant faite par une programmation qui a, certes, rencontré des limites mais qui ne pouvait, de toute façon, pas tout contrôler : même en s'efforçant de tout prévoir, il demeure toujours des impondérables, des contraintes objectives. Somme toute, de ce point de vue, les réformes, qui se sont réalisées avec une certaine efficacité des services et sans réactivité (conflictualité) trop marquée ni perturbatrice, se seraient passées dans d'assez bonnes conditions. Il reste que le management est dans une certaine indétermination pour qualifier ce qui est à imputer à la chance, au contexte social généré par la « Mission 2003 » et l'échec du mouvement social relatif à la réforme des retraites ou encore à une bonne gestion de tel ou tel processus. Il ne se sent, par conséquent, pas complètement armé pour avancer avec plus d'assurance dans la conduite d'une prochaine réforme, pour y aller avec de plus grandes certitudes et ressent toujours une difficulté à cerner ce qui est passible de déclencher une réactivité sociale des agents.

La réorganisation : un travail d'organisation de la future activité de travail

Le mystère paraît se résoudre dans une formule rassurante, soit, en substance : « Au fond, nous avons de bons agents, compétents, dotés d'une réelle conscience professionnelle », de sorte que, quelque dure que soit l'épreuve, elle paraît pouvoir *in fine* passer dans ses grandes lignes ¹ et moyennant les bons compromis avec les organisations syndicales.

Cependant, cette affirmation est aussi ce qui suscite, chez les agents et dans leur hiérarchie immédiate, le sentiment que leur engagement dans le processus de réorganisation et les réalisations concrètes qui en découlent n'ont guère été repérés, identifiés, par l'autorité et qu'ils sont donc restés non reconnus. L'absence de reconnaissance de l'effort concret accompli, par défaut de sa connaissance, de son identification, paraît être la clé du malaise. Les agents, et dans une certaine mesure leur hiérarchie, agitent la menace d'une démobilisation, la possibilité qu'ils cessent de se sentir engagés à « faire tourner la boutique », cela pour faire comprendre l'épreuve qu'impose l'autorité lorsqu'elle demande d'accomplir des performances non évidentes sans paraître discerner la nature et l'intensité de l'effort et de la compétence qui ont dû être mobilisés pour les atteindre ou s'en approcher. En période de réforme, une telle autorité se révèle aux agents comme privée d'une compétence suffisante pour se rendre compte des contraintes à lever, des manœuvres à entreprendre pour dépasser les dilemmes que suscite la rencontre du projet avec une situation concrète tout en respectant l'esprit de celui-ci, privée donc d'une capacité à percevoir ce qui est réellement fait, ce qui a permis à une réforme toute théorique d'être devenue une réalité.

Il n'est guère surprenant de voir les agents et leur hiérarchie partager les mêmes sentiments et se tenir ensemble à distance des autorités porteuses de la réforme. Ils ont en commun de se situer dans la position de « ceux qui travaillent », font marcher les services, en regard de ceux qui pensent les orientations, finalités, principes, modalités de leur travail. Ils partagent, à quelques différences près, l'angle de vue sur la réforme qui oblige à constater l'absence de correspondance immédiate entre la programmation et le réel de

1. Au terme d'une prise de parole régulière pour montrer les conditions éprouvantes du travail et la tentation du découragement :

« Une cadre A, IFU : J'ai fait grève en 2000 contre cette réforme. (...) [En fait, maintenant,] mon travail à l'IFU, j'aime, il me passionne. Mais on n'a pas les moyens ! »

— Cadre C, IFU : En fait, ils comptent sur la conscience professionnelle des agents.

— La cadre A : (approuve). »

Dans une trésorerie : « Les réformes sont balancées d'un point de vue central », où on se dit : « Il n'y a pas de raison que ça marche pas puisqu'il y a les agents qui vont se débrouiller » (contrôleur, trésorerie).

l'activité. Ils expriment une forte conscience du fait qu'une réorganisation des structures formelles ne détermine pas à elle seule le futur fonctionnement effectif de l'activité mais que la réorganisation doit en passer authentiquement par un travail, actif, de réorganisation, de sorte que, si personne ne le prend en charge, la réorganisation restera lettre morte. Ce travail avant le travail est, comme tel, sollicitant, coûteux en énergie à consentir pour affronter ce qui se présente avant tout comme une série de résistances, de problèmes coriaces et sans solution immédiate, coûteux en temps à dépenser pour nouer les contacts, sensibiliser la hiérarchie, chercher les solutions dans l'organisation du ministère. Plus que tout autre, ce type de travail tend à susciter le découragement si, face à la disproportion des efforts qu'il a fallu déployer pour un résultat qui a tôt fait d'apparaître comme naturel, il se manifeste, non des signes de reconnaissance de l'activité et de la compétence engagées, mais des entraves supplémentaires. Des entraves qui, par exemple, peuvent naître d'une nouvelle version des directives ajoutant une contrainte de plus ou introduisant des réorientations déstabilisant le patient échafaudage.

L'attente de reconnaissance repose donc sur la nature du travail, variable active et non pas neutre, demandant des personnes un véritable engagement pour qu'il s'accomplisse. Il y a comme une forme d'exigence excessive à demander aux personnes qu'elles renégocient leur identité personnelle au travail, leur identité professionnelle, en laissant invisible, purement privé, ce qu'elles engagent dans leur travail (sens de ce travail pour soi et pour l'institution, attente, ressentie comme légitime, de pouvoir bien faire sa tâche sans s'y épuiser inutilement, volonté de pouvoir, un minimum, réorganiser sa tâche selon son idée personnelle, notamment au plan ergonomique), cela alors même que cet investissement n'est pas qu'utile à l'individu mais constitue une condition de la réalisation effective de l'activité (Hubault et Bourgeois, 2004).

Ceux qui travaillent ont un fort sentiment que les réorganisations n'existent pas par le simple effet des directives mais au prix d'un travail de traduction de celles-ci dans les formes concrètes du niveau local. Ces formes ne résultent pas d'une banale mécanique se bornant à « décliner » ou « implémenter »¹. C'est une action et non un geste passif de suivi des instructions qui permet à la réorganisation de se concrétiser. C'est également une action qui se concentre sur une série de faits d'apparence souvent mineure. Par exemple, trouver les agencements spatiaux, c'est, éventuellement,

1. *Chef de centre, DGI* : « On a été obligés d'inventer. Mais c'est nous qui l'avons inventé. Ce protocole-là, on l'a diffusé en boucle, à [nom de la ville] ».

tenir compte des réticences des agents à travailler dans telles conditions et cela demande de travailler à comprendre le problème posé (est-ce une résistance à changer de routines ou cela renvoie-t-il à de réelles conditions pour que l'activité se réalise efficacement et à moindre coût pour l'agent ?) et à construire les réponses qui permettent de dépasser l'obstacle. Cela peut amener à consacrer de son temps à faire discuter les gens sur le problème, ce qui signifie alors devoir gérer le heurt avec d'autres priorités, d'autres tâches à accomplir... Dans tous les cas, cela représente bien un travail qui a été coûteux, subjectivement, en temps, en énergie, en imagination... et qui aurait parfaitement pu être compté, mesuré (Ughetto, à paraître).

Cela pose la question du crédit accordé à la parole des opérationnels lorsqu'ils commentent la réorganisation à laquelle on leur demande de se plier : « Tout le monde a dit qu'il allait y avoir des problèmes. On nous a dit : « Vous ne savez pas évoluer ! » » (Inspectrice, ICE). La parole des opérationnels peut être interprétée par les auteurs des réformes comme tirant prétexte du travail tel qu'il s'exécute pour défendre un refus de changer. S'il est indéniable que les routines de travail permettant de s'économiser dans l'accomplissement de celui-ci sont coûteuses à constituer au point d'opposer spontanément de la réserve à toute obligation de plonger dans une nouvelle forme de travail, les opérationnels attendent surtout que les réformateurs comprennent que le travail n'est pas une variable neutre, une pure et simple exécution. Par exemple, le rappel constant des douaniers au « métier » vaut annonce que l'administration aura à en passer par des agents qui en savent plus qu'elle quant à ce qui permet effectivement de réaliser les objectifs et qu'il n'y aura pas de performance sans transaction avec les hommes de métier qui savent ce qui est possible pour rendre celle-ci réalisable (Damesin *et al.*, 2004).

De ce point de vue, l'encadrement est un travailleur éprouvant le même type d'insatisfaction que les agents : « Cette réforme, il fallait la faire, mais c'est pas toujours simple. Il y a une tendance de la direction à dire que ça se passe pas si mal. C'est vrai que ça se passe pas si mal, mais il faut voir la difficulté de la tâche ! » (Chef de centre, DGI). Lui aussi ressent la frustration de l'écho très atténué de la parole des opérationnels face aux décideurs :

« Les problèmes de gestion en fiscalité professionnelle, bien avant le rapprochement CDI-recettes, ça bouffe le temps, même avec les moyens informatiques. Autour de 1998, il y avait des groupes de travail avec les contrôleurs, les agents en fiscalité professionnelle se plaignaient déjà de la gestion. Ce problème est passé en IFU. Comme, en IFU, on a greffé d'autres tâches, c'est pas simple. » (Receveur, IFU).

L'encadrement est aux premières loges pour ressentir l'écart existant entre la nouvelle organisation, prévue, des services et les nouvelles dispositions qu'il va falloir mettre en place dans la réalité. Il est bien placé pour mesurer cet écart entre le schéma général des structures et l'organisation concrète de leur fonctionnement et de leur activité. La seconde ne dérive pas mécaniquement de la première. Il faut agir pour que la réorganisation des services passe effectivement des projets et directives à la réalité.

Le rôle déterminant du travail de l'encadrement

L'encadrement a un rôle déterminant dans ce travail d'organisation. De fait, ce travail constitue une activité à part entière, sans doute l'une des principales traductions concrètes de l'injonction faite aux cadres (au ministère comme ailleurs) de devenir des managers au lieu de prendre en charge l'activité directe de production. Ce travail a pour propriété d'être surtout visible quand il est défaillant, de la même manière que, au plan personnel, la compétence à s'organiser produit l'impression d'une tâche facile à exécuter plus que d'une compétence particulière de celui qui s'en acquitte aisément.

Ce travail d'organisation de l'activité des personnes placées sous leur responsabilité constitue un problème à part entière que l'organisation générale des directions du ministère ne paraît pas identifier en tant que tel ou sur lequel peu de progrès ont été réalisés. Sa distribution entre les divers niveaux hiérarchiques n'est pas nécessairement pensée explicitement. L'encadrement de niveau B et certains cadres A portent parfois seuls ce travail, par le simple sentiment qu'il entre dans leur rôle de le faire, mais sans toujours être formés à cela (nous devrions dire professionnalisés dans ce domaine) et en ayant dans certains cas le sentiment que ce qu'ils font n'est pas soutenu ni vu de leur hiérarchie : « Je manage et j'encadre. Sans formation. Je me suis retrouvée dans une recette à douze contrôleurs. J'ai appris sur le tas. Je ne sais pas si je sais » (inspectrice, IFU) ¹.

Ce travail est tellement difficile que quelques uns se réfugient dans un certain isolement à l'égard des agents, établissant des barrières physiques (bureau séparé et fermé) vis-à-vis d'eux, communiquant par le moyen privilégié de la messagerie électronique. Les indicateurs, outils associés à l'idée d'un bon pilotage de la performance, se révèlent alors dotés d'une propriété permettant de s'abstraire des problèmes d'organisation. Quel que soit le niveau, on entend parfois des propos concernant la hiérarchie (l'agent face à

1. Sa propre hiérarchie semble, à son tour, éprouver des difficultés à caractériser, identifier, la compétence ainsi déployée. Interrogé sur le sentiment que l'on peut avoir d'une certaine qualité du travail de cette inspectrice, son chef répond : « Oui, oui, je crois... ».

son chef de service, celui-ci contre sa direction) pointant le problème de relations qui s'établissent de manière préférentielle sur les indicateurs tandis que semblent esquivées les conditions concrètes de réalisation du travail. A la demande faite à la hiérarchie (encore une fois à tout niveau) qu'elle accompagne « ceux qui travaillent » dans la levée des entraves concrètes rencontrées dans l'activité et prenne ses responsabilités correspondantes, répond alors un « débrouillez-vous, vous ne savez pas vous organiser »¹. L'autorité reporte sur les opérationnels ce qui semblerait devoir constituer, aux yeux de ceux-ci, l'une de ses principales sphères de responsabilité, un domaine sur lequel elle devrait avoir une compétence et un pouvoir d'agir et de faire agir. Le tout avec un effet potentiellement destructeur d'un certain usage des indicateurs, toujours opposables au travail de l'agent : « On ne sort jamais la tête haute et on est noyés » (cadre C, IFU). Les indicateurs se présentent volontiers sous la forme de vases communicants :

« Imaginons une entreprise qui, d'un seul coup, se décide à déclarer. Bien. Mais mon indicateur de délai de déclaration va être touché. Donc : « Mettez-le en " Affaires ". » Donc, on génère du travail supplémentaire et on a toujours un indicateur pas bon. (...) Il y a trois types d'indicateurs : des indicateurs de délai, de défaillance et de recouvrement. C'est forcément des vases communicants. Les indicateurs sont forcément contradictoires. » (Cadre A, IFU)

La hiérarchie se sent fréquemment démunie et abandonnée par ses propres supérieurs dans ce rôle d'organisateur. Elle ressent une impression fréquente de hiatus, d'une impossibilité de faire entrer en résonance les préoccupations de responsable opérationnel et celles propres à la sphère décisionnaire, ne serait-ce qu'en raison de la difficulté de faire partager par celle-ci le constat de l'importance des petits faits concrets :

« Si on sait pas les processus de travail : comment arrivent les actes, qui classe quoi, qui fait quoi... » (inspecteur principal, ICE).

« Q. Ça commence où " l'administration " ? »

R. (inspecteur principal, DGI) : Ça commence au niveau de notre direction. C'est nous qui disons sur place : « Il faut qu'on anticipe sur ça. Quand une brigade arrive, elle va avoir des besoins ». Les moyens vont être les mêmes. Il suffit qu'une ou deux personnes posent problème pour que les tensions apparaissent. C'est des problèmes qui sont du niveau de la direction, mais qui nous dit : « Autonomie ! ». »

1. « C'est difficile pour les agents de tout savoir. On a dit : « Il faut s'organiser. » C'a été le grand truc » (receveur, IFU).

**La performance des services :
une compétence collective construite**

Les réactions aux réformes, une fois que celles-ci entrent en vigueur, paraissent, en définitive, très subordonnées à la trajectoire de constitution d'une compétence collective. La réactivité est exacerbée, elle peut s'exprimer par la menace d'un désengagement, d'un renoncement à prendre en charge des difficultés quotidiennes trop lourdes et trop méconnues par l'autorité. Le malaise s'accroît lorsque les agents et leur hiérarchie ont le sentiment de se débattre sans voir apparaître un horizon où pouvoir faire son travail dans des conditions moins épuisantes et plus satisfaisantes. Ils ne sont collectivement à même de faire face à la tâche qu'au prix d'un apprentissage collectif qui est la découverte des manières de faire, de régler les dilemmes d'action, de traiter les processus prenant du temps, par lesquelles les individus et le collectif vont circonscrire les risques de se laisser déborder par la tâche, de couler. Cet apprentissage dicte fondamentalement le caractère harassant ou non du travail ainsi que la satisfaction éprouvée face aux efforts, à l'énergie engagés. Les réactions les plus vives à l'égard des réformes cherchent à faire comprendre l'épreuve, imposée par l'autorité, de devoir accomplir un travail pour lequel on manque de règles et dans lequel, par conséquent, le flux du travail à accomplir s'impose à l'agent sans possibilité pour lui de le contrôler, de le traiter avec le sentiment d'une qualité de son action, d'un travail bien fait : « On n'organise pas le travail, on le subit » (inspectrice, IFU).

L'IFU impose, de ce point de vue, cette contrainte supplémentaire aux agents qu'ils voient sans cesse arriver de nouvelles charges (prochainement, l'impôt sur les sociétés) qui font perdre confiance dans les annonces certifiant qu'on ne leur en rajoutera plus. À moyens humains constants ou décroissants, cela est ressenti comme un déni de la saturation actuelle des emplois du temps et – peut-être encore plus important – comme le fait que « on nous replonge la tête sous l'eau » au moment même où l'apprentissage collectif allait commencer à permettre aux agents de moins s'épuiser à la tâche. La réforme par vagues, par ajouts successifs, méconnaît la temporalité de l'apprentissage collectif.

Dans les situations de réaction vive à l'égard des changements, les agents présentent fréquemment le soulagement que représente un collectif de travail solidaire, qui « se serre les coudes », « s'entend bien ». Cela dit particulièrement la ressource que constitue le collectif pour la conduite individuelle de l'activité (Hanique, 2004). Chacun sent bien que sa propre compétence est moins individuelle que tributaire de l'aide qu'apportent les collègues : informations, partage de connaissances, proposition de manière de s'organiser, de s'y prendre, assurance donnée par le constat d'une définition com-

mune des priorités, des arbitrages effectués, des manières de trancher une difficulté. C'est un service qui, collectivement, parvient, ou non, à s'en sortir.

Cette compétence collective est très fortement dépendante des itinéraires passés des personnes qui se trouvent rassemblées à la faveur de la réorganisation des services. D'un côté, il s'agit d'une ressource : le collectif va éventuellement pouvoir bénéficier de l'expérience accumulée par telle personne ou par telle autre, de ses savoirs techniques, de sa maîtrise de telle application informatique, de telle procédure. Certaines personnes vont cependant se trouver particulièrement sollicitées, par le rôle clef qu'elles jouent pour pallier les limites des formations. D'un autre côté, le collectif est tributaire de ce qui est donné par les logiques de mobilité et conditions d'affectation propres à la fonction publique. Les personnes sont là en raison de diverses stratégies de mobilité et non pas dans le cadre d'un choix organisé, pensé, de sélection des personnes pour leur métier, leur compétence particulière, etc.

Au CPS, l'apprentissage est constitué mais agents et hiérarchie sont préoccupés par sa fragilité potentielle. Le déploiement de l'activité à une plus grande échelle, l'accroissement de l'effectif, de son hétérogénéité (arrivée des personnels de la redevance, manifestant pour l'heure de grandes réticences à l'égard des principes de travail du CPS), le fait que les nouveaux arrivants ne seront pas intégrés dans des conditions de « formation » – en fait, de professionnalisation – aussi privilégiées que les expérimentateurs, tout cela fait craindre une déstabilisation du collectif, de ses règles, de ses équilibres. Les indicateurs, le tableau lumineux pourraient faire l'objet d'un usage moins contextualisé, plus détaché des réalités du travail pour devenir un instrument de pilotage abstrait, directif, voire porté à la sanction et à l'intensification purement quantitative du travail. Le partage entre téléphone et courrier pourrait être remis en cause. Un développement du temps partiel casserait l'actuelle correspondance stricte entre une personne et une station de travail.

La crainte est, en somme, de basculer dans le régime plus courant des réorganisations, celles se caractérisant par un défaut d'organisation de l'activité, l'organisation par laquelle devrait se manifester, selon l'attente des personnes, le respect de leur principale exigence, la possibilité de se prêter au nouveau rôle, de développer la nouvelle identité professionnelle, en pouvant s'en saisir en professionnels de la tâche, en pouvant exécuter la tâche avec métier. Sans métier, le travailleur s'épuise, tant à cause du manque de sens (il se dépense à reconstruire un sens là où il n'y en a pas) que du manque de règles pour se saisir de la tâche, l'accomplir en s'économisant (Clot, 1999). La réaction, la posture défensive, apparaît lorsque la réforme est menée de telle manière que la réorganisation ne donne pas les moyens (temps, conditions de professionnalisation...) pour fonder une identité professionnelle assise

sur une certaine fierté du travail que l'on accomplit, de la valeur que l'on contribue à créer.

D'une manière générale, vont de pair l'aspiration à des règles clairement fixées au travail et une demande d'être managé :

« *Cadre C d'un IFU (évoquant un problème de structures)* : C'est pas clair, même pour eux. Il n'y a aucun management.

– *Cadre C, cellule polyvalente (confirmant)* : Il est inexistant. »

Dans cette perspective, c'est avec dépit que l'on dira : « De toute façon, à la base, ils ne savent même pas ce qu'on fait » (inspectrice, ICE). « Les chefs de service, pour certains, ils ne connaissent pas le boulot. Ils ont du mal à apprécier réellement le poids d'un dossier, les efforts qu'on peut avoir, ils prennent pas la mesure » (cadre C, ICE).

L'important paraît être l'inexistence de lieux ou de moments où le métier pourrait être discuté collectivement, avec la hiérarchie et les collègues du service, où les contraintes rencontrées isolément dans l'activité pourraient être dites, confirmées par les collègues, identifiées, reconnues par la hiérarchie, où l'analyse collective pourrait en être faite. Autrement dit, des lieux et des moments qui conduiraient à discuter des règles offrant au collectif de ne plus se débattre inutilement avec ces difficultés, de la manière de s'organiser pour mieux les traiter, des tâches et temps indispensables (par exemple, ne faut-il pas accorder du temps pour « avoir un fichier bien propre, bien tenu » ?). Bref, des doctrines professionnelles collectives autorisant chacun à retourner à son poste les adapter à son style (Clot, 1999) et réaborder avec plus d'assurance et d'économie l'activité, les finalités à respecter, les objectifs à tenir.

On est frappé par l'absence fréquente de tels lieux ou moments que l'on pourrait pourtant trouver dans des réunions de service très régulières à l'égard desquelles les supports de communication internes, telle la messagerie électronique, prendraient un sens de complément, d'appui supplémentaire à la constitution d'un savoir collectif. De telles réunions et de tels dispositifs de communication font vivre le collectif, lui donnent une existence permettant au responsable hiérarchique de voir s'explicitier les contraintes que les agents attendent de voir prises en considération, lui donnent de la légitimité pour relayer cette parole auprès de sa propre hiérarchie, faire circuler une expression du réel de l'activité vers les niveaux décisionnaires. L'effet est démultiplié si la formule se répète à tous les niveaux, avec des réunions régulières de département, de direction, etc. ¹ Au sein de la période de ré-

1. Les agents pâtissent particulièrement des situations où les chefs de services ne se parlent pas et refusent de traiter les problèmes de liaison entre leurs équipes.

forme, cela permettrait de trancher les questions que le collectif « traîne » jour après jour sans réponse assurée, comme celle de savoir « qui fait quoi », entre services ou collègues d'un même service.

La reconnaissance : les différentes faces d'un problème organisationnel

Dans ce cadre, la question de la reconnaissance ne cesse d'être posée : on attend de voir les niveaux décisionnaires signifier qu'ils voient l'engagement mis à faire fonctionner les nouveaux services. Cette attente peut mêler des considérations financières – mais celles-ci ne viennent que rarement au premier rang des argumentations des personnels – et, plus qualitativement, le signal par la hiérarchie qu'elle a vu les difficultés dans lesquelles les gens se débattent. Ce dernier point renvoie, comme on vient de le voir, à des questions principalement organisationnelles : la capacité de l'organisation à donner un statut, un mode d'existence, au vécu des contraintes de l'activité et au souhait que celles-ci soient prises en charge, que des solutions soient recherchées. Certains agents en viennent à exprimer l'idée suivante : puisqu'il n'y aura pas de reconnaissance financière de l'effort consenti, qu'au moins la hiérarchie sache manifester qu'elle a perçu celui-ci.

Mais la réforme incite aussi à se comparer, entre collègues ou entre services. Ceux qui, bon gré, mal gré, sont engagés dans les services procédant de nouveaux principes estiment faire face à des conditions d'activité qui ont franchi un seuil quant à ce qui est exigé. Tout spécialement, la réponse par téléphone est perçue comme une activité qualitativement différente des modes de travail plus classiques dans les administrations concernées, car soumettant l'agent à une plus grande astreinte. Dans cette activité, la personne subit plus qu'elle ne pré-organise son activité : elle se voit imposer l'appel, sa fréquence, la nature du problème à traiter ; elle se sent tenue à une obligation de performance immédiate (savoir répondre quasi instantanément et correctement) et donc engagée dans une situation assez périlleuse du point de vue de l'image de soi, de celle de l'administration, des risques d'une perte de maîtrise de l'interaction avec le contribuable. C'est en décrivant cela que les personnels peuvent en venir à introduire la question de la rétribution financière : le sentiment d'être placé par l'organisation dans l'obligation de faire preuve d'engagement incite à attendre que celle-ci signale qu'elle voit effectivement cet engagement, qu'elle ne le considère pas comme naturel : « Que vous fassiez un métier avec beaucoup de contraintes ou si vous faites votre travail dans un bureau cloisonné ¹ où vous en faites pas plus, vous êtes payé

1. Sous-entendu : où le rythme et la nature du travail sont en partie organisés par l'agent et non pas imposés par la présence physique ou téléphonique du contribuable.

pareil », dit un agent du CPS (contrôleur, CPS), qui précise également : « La grande révolution des services, c'est : on décroche ». La prime n'est pas tant demandée dans une logique de compensation d'une dureté des conditions de travail que comme message signalant que la hiérarchie a vu l'engagement, un engagement qui n'avait rien d'obligatoire.

Conclusion

Les réformes que connaissent les directions ministérielles étudiées ne renvoient pas seulement aux principes qu'elles sont supposées incarner mais aussi à des réalités très concrètes prenant corps dans l'activité de travail, ses objets, ses outils, ses lieux, ses repères, ses savoirs, petits ou grands. Cela vaut pour tous ceux qui travaillent : les agents et leurs cadres. Pour aucun d'entre eux il n'est besoin de faire preuve d'esprit routinier ou de résistance pour ressentir le changement comme un processus coûteux de reconstruction d'une professionnalité, individuelle et collective. En raison de ce coût subjectif et cognitif, le changement fait espérer aux personnes que l'effort, ses finalités et ses modalités, puissent donner lieu à expression et discussion. Ce n'est cependant pas l'impression laissée aux agents et aux cadres pour la conduite du changement. Non que celle-ci n'ait été organisée ni négociée mais il ne paraît visiblement pas évident, pour les décideurs, de faire aboutir la réforme tout en donnant un statut à la parole sur le travail. Un enjeu qui s'étend à l'ensemble du système d'acteurs engagés dans la négociation du changement.

Syndicats et institutions représentatives, l'échange social dans la réforme

Négocier le changement, dire le travail, au ministère comme ailleurs, s'opère également sur la scène des relations professionnelles. C'est aussi sur cette scène qu'est formalisée, de façon peut-être privilégiée au Minéfi, la contribution des agents et des différentes unités aux missions de chacune des grandes directions du ministère. En ce sens, les relations professionnelles constituent un lieu d'élaboration du sens, via des médiations propres à ce champ sur lesquelles nous allons revenir ici.

A première vue, le débat social au sein du Minéfi offre différents paradoxes. Ses acteurs, syndicats comme direction, en jugent les institutions peu productrices et le contenu plutôt pauvre. Elles ne sont là, selon de nombreux témoignages, que pour satisfaire à des rituels assez formels : pour la direction, les syndicats se soucient d'abord du procès verbal à partir duquel ils peuvent témoigner, auprès de leur base, de la fonction de représentation qu'ils assurent ; pour les syndicats, l'administration remplit un devoir de service minimum pour satisfaire aux textes et transmettre une information de base dès lors que tout est déjà convenablement décidé. La densité de la vie syndicale et institutionnelle au Minéfi a acquis une évidence telle qu'elle a tendance à être naturalisée et qu'il est difficile de s'appuyer sur le discours de ses acteurs pour en rendre compte.

L'étude n'a pas permis, ce n'était pas son objet, d'interroger l'ensemble du dispositif de représentation. Les institutions (comités techniques paritaires, commissions administratives paritaires, comité d'hygiène et de sécurité) ont été rencontrées à l'occasion de questions spécifiques posées surtout au niveau local. Mais on découvre vite à ce niveau d'autres modalités de la relation. Les trois sites visités ont manifesté l'existence de régulations locales dans lesquelles les institutions (principalement les comités techniques paritaires locaux) sont au centre d'une pluralité de modes d'échanges et d'ajustement entre la direction, les syndicats et les agents. Autour du rôle clé des

institutions clairement identifiées, au premier chef le CTP local, s'organise une sorte d'écosystème de représentation au sens où chaque modalité a des incidences sur les autres et où toutes contribuent à ce qu'on peut désigner comme une forme d'échange social. Celui-ci n'est pas statique, il renouvelle ses thématiques et ses modes d'agencement à travers les changements en cours et les perceptions qu'en ont les syndicats et les agents. Nous traiterons d'abord des syndicats eux-mêmes, de leur situation par rapport aux questions du travail et de la réforme avant d'examiner la combinaison entre les différentes modalités de cet échange social que nous avons cru discerner lors de nos rapides incursions.

Les syndicats dans le changement

Dans l'ensemble, les directions locales, comme les directions nationales, déplorent l'absence d'engagement explicite des syndicats en faveur des changements mais aucune ne les mentionne comme un obstacle à celui-ci : (« Les syndicats paraissent plus résignés qu'enthousiastes mais ils ne mettent pas de bâtons dans les roues », « Sur les restructurations, ils ont été contre mais ils ont aidé la mise en œuvre »). Interrogés directement sur ce point, les militants syndicaux comme leurs responsables nationaux déclarent leur non-rejet de principe des réformes et même, le plus souvent, un accord avec l'esprit de ces changements. Il convient naturellement de considérer avec précaution un point de vue exprimé dans un contexte où le discours d'opposition au changement est suffisamment stigmatisant pour ne pouvoir être tenu directement. La liste des conditions mises à l'appui des réformes suffit parfois à affaiblir la portée de l'affirmation : oui, à condition que ça ne serve pas à supprimer des emplois, oui (à la spécialisation des postes comptables) à condition que ça ne serve pas à l'établissement de postes à profil etc. Cela étant, aucune des réformes observées dans l'étude n'avait fait l'objet d'un rejet de principe très actif par les syndicats. Ce constat est aussi celui des directions et des agents qui ne relèvent pas une opposition de leur part, si ce n'est parfois à travers quelques proclamations peu suivies d'effets. Dans le Rhône, le représentant de la CGT du Trésor est celui qui assume le plus clairement son opposition à négocier une réforme dont il ne veut pas, non pas parce qu'elle dégrade les conditions de travail mais parce qu'elle réduit la proximité du service aux usagers, pierre de touche, selon son organisation, d'une présence réelle (et non pas virtuelle) du service public. Négocier, c'est déjà accepter, dit-il, en reconnaissant toutefois que cette position n'est pas largement partagée (ni par les autres syndicats ni même dans son organisation), mais aussi qu'elle pose problème vis-à-vis des agents plus souvent préoccupés, selon lui, par les changements dans leur vie de tous les jours que par « les enjeux politiques du service public ».

Accompagner le changement ou accompagner les agents dans le changement

Trois facteurs font obstacle à un engagement en faveur des réformes : d'une part, les syndicats indiquent que ce n'est pas leur rôle. La direction, la hiérarchie plaident en faveur des transformations, elles sont dans leur rôle ; celui des syndicats est d'approcher de manière critique les processus face à tout ce qui n'est pas prévu ou mal anticipé dans le changement ; d'autre part, ils évoquent le manque de moyens et de méthode qui préside aux réformes. Le reproche est inégalement formulé selon les directions : il est très fort à la DGI ; à la CP on déplore souvent le manque d'association des agents (le CPS ayant été, nous l'avons dit, le contre-exemple) ; enfin, ils dénoncent l'environnement socio-politique constitué depuis de longues années autour du thème des suppressions d'emplois dans la fonction publique. Celui-ci, en effet, permet une autre lecture du changement, une lecture fréquemment formulée en terme de complot néo-libéral contre le service public, lequel se traduit au plan fiscal par une levée de la couverture du contrôle (douanes, DGI), et, plus globalement par l'allègement des contraintes pour les entreprises. Le rappel des règles du service public se décline à travers la double évocation de la proximité physique à l'usager et de l'égalité de traitement dans les procédures. Ces deux principes donnent l'occasion de va-et-vient parfois subtils sur la représentation de l'usager, de ses attentes, sur l'évolution de la matière du travail : contrôle ou service, proximité ou commodité, présence ou professionnalité.

Leurs représentations du changement ne se réduisent pas à cette part de discours portée sur la baisse des ambitions de l'administration et la réduction des effectifs. Il y a une conscience très aiguë de l'évolution du Minéfi, du passage d'une industrie de main-d'œuvre à une activité de services et de process. L'orientation vers le public n'est pas rejetée. Elle côtoie cependant dans l'imaginaire collectif une représentation nostalgique du service de la règle de droit, du service de l'Etat et de l'égalité de traitement. Sur ce plan il existe un certain fatalisme dans lequel se mêlent l'évocation du recul de l'Etat nation et la référence croissante à l'Europe, le primat de l'économique au détriment de l'ordre juridique, le rappel de la remontée des inégalités mis en relation avec le recul de la fiscalité directe etc.

Ce constat est formulé dans les langages (différents) des principaux syndicats. Mais les deux premières raisons du non-accompagnement de la réforme occupent l'essentiel du propos : « Ce n'est pas notre rôle », « La mise en œuvre est défailante ». Dans ce registre, les syndicats utilisent les priorités énoncées par l'administration elle-même pour leur opposer la mise en œuvre concrète des réformes : la priorité vers la réception du public est mise en regard des conditions d'accueil de celui-ci (spécialement dans les centres visi-

tés à la DGI), la fusion des postes comptables à la CP est mise en opposition avec les outils informatiques qui conduisent à la cohabitation des fichiers séparés des postes antérieurs au sein du poste « soi-disant » unique. Aux Impôts, le discours des deux syndicats locaux (SNUI-FDSU, SNADGI-CGT) est particulièrement catastrophiste : ils jugent sévèrement la surcharge imposée aux agents des IFU en la situant dans une tradition bien établie au sein de leur administration. L'informatique fait l'objet de remarques critiques voire caustiques, non seulement sur les outils mis à la disposition des agents pour assurer leurs tâches mais aussi sur le volume des pannes qui ruine tout discours sur les indicateurs. La hiérarchie est critiquée mais moins que par les agents. La dimension humaine de la gestion du personnel est reconnue. Le DSF est jugé humain, il ne bloquera pas une demande de mutation même si la hiérarchie locale est réticente, même si quelques principes du concours Île-de-France subissent une entorse. Le constat est identique à la CP. Les syndicats reconnaissent que le côté humain et social est largement pris en compte par la direction qui ne fait l'objet d'aucun reproche sur ce plan. Le rapport aux comptables est plus nuancé, il est moins sévère que celui porté en Douane à l'encontre des « carriéristes » de l'encadrement ¹.

A la lisière du travail

Au niveau de l'explicite, les syndicats se tiennent en lisière des questions du travail et de l'organisation du travail alors que, nous l'avons montré, c'est un point sensible de l'attention que portent les agents à l'égard du changement. Il y a quelques hostilités de principe : le rejet des centres d'appel fait l'unanimité. Cela dit, les conditions de l'installation du CPS n'ont pas fait l'objet de contestations. Ils observent, guettent les faux pas, notamment lors de l'extension à venir en 2005. Les agents du CPS regrettent que les syndicats ne soient pas venus les voir cependant que la direction du département et la chef du service disent avoir organisé plusieurs visites de syndicalistes. En tous cas, les « rumeurs » sur le travail du CPS ne provenaient pas, selon les agents, des syndicats. Ces derniers reconnaissent que le dispositif a été pensé et bien organisé, ils doutent même que son extension puisse être mise en œuvre dans d'aussi bonnes conditions. Le travail en plateau est contesté à la DGI, il est dénoncé en termes de conditions de travail et il est affiché en opposition avec l'amélioration de la réception du public. L'entassement assez peu ergonomique auquel il a donné lieu, au moins dans les endroits visi-

1. Rappelons une nouvelle fois que les propos rapportés ici ressortent de quelques situations locales et ne sauraient être généralisés.

tés, alimente la critique syndicale d'un mode de travail dont ils perçoivent peu le caractère productif de savoir-faire collectifs. A la CP, le travail en plateau (du type CPS) ne fait pas l'objet d'un même rejet, à la fois parce que c'est le mode d'organisation assez général au sein des postes comptables et aussi parce que le plateau réalisé au département informatique disposait d'autres moyens (et d'une autre surface) que ceux rencontrés dans les IFU.

Cette opposition de visions syndicales entre les deux directions est compréhensible en raison de conditions matérielles et d'habitudes de travail très différentes au sein des administrations. Plus net encore apparaît l'écart des conceptions syndicales en matière de polyvalence au sein des deux directions. La DGI affiche très clairement un objectif de polyvalence dans la réorganisation des IFU. Quelques hésitations semblent avoir été manifestées sur la nature collective ou individuelle de la polyvalence recherchée. Les directions locales elles-mêmes paraissent déployer des doctrines évolutives, plus ou moins explicites, vis-à-vis du schéma central initial. Cette polyvalence est dénoncée par les syndicats comme illusoire et comme un instrument visant à faire perdre la culture professionnelle (le goût du travail bien fait) des agents. Au Trésor, le discours est inverse puisque la spécialisation, celle des postes comptables mais aussi celle de la gestion des mensualisations, va à l'encontre d'une certaine polyvalence des agents des perceptions. Dans ce cas, les syndicats défendent la polyvalence, ils évoquent une administration qui renonce à la formation nécessaire pour que tous puissent assurer les tâches diversifiées qui, hier encore, constituaient l'ordinaire du travail des postes comptables. Après la suppression de la gestion de l'épargne, des fonds particuliers, le retrait de la gestion de la mensualisation, la spécialisation voire une spécialisation en recettes et dépenses au sein des postes centrés sur la gestion communale, tout cela fait perdre, selon eux, l'intérêt au travail et rabat celui-ci sur une logique « d'abattage ». Au centre de cette différence de perception, la référence à la matière à la DGI, au territoire à la CP ; la complexité de la matière fiscale, son mouvement permanent rendent, selon eux, illusoire la prétention à tout savoir faire, ou du moins à tout faire convenablement ; à la CP, c'est en référence à la connaissance du territoire (fiscal ou communal) que l'aspiration à une vue d'ensemble trouve sa justification.

Mais là encore, ce point de vue exprimé sur le travail ne conduit pas à un corps de revendications particulier, pas même en matière indemnitaire, ce qui paraît même leur être parfois reproché par les agents eux-mêmes. Le reproche a même été entendu, aux Impôts, de la part de membres de la hiérarchie qui s'étonnaient que les agents n'aient eu aucune contrepartie pécuniaire aux réformes quand eux s'étaient vu attribuer des primes liées à la restructuration de leurs centres. La « culture professionnelle » telle que mise

en forme et cristallisée par les syndicats montre une certaine plasticité, elle inclut plus d'exigences que de rejets. Le discours syndical joue comme une corde de rappel sur les principes et comme une vigie sur les mises en application du changement. Même sur des notions comme la polyvalence, le discours n'est pas stabilisé en doctrine. On y perçoit l'état actuel des outils informatiques, peu d'entre eux étant à même d'aider aujourd'hui à une gestion dans la largeur des dossiers ; on y sent également, à la DGI, la faiblesse de la culture organisationnelle de l'administration.

Le discours syndical paraît certes un peu en décalage avec les attentes des personnels. Ceux-ci toutefois ne semblent pas attendre d'eux qu'ils aient un point de vue particulier sur les questions du travail. Celles-ci relèvent souvent du domaine de la souffrance, notion difficile à formaliser d'un point de vue collectif. A la question de l'adéquation de leur discours sur les effectifs et sur l'idée qu'au fond, nombre de ces changements sont mis en œuvre pour parvenir à l'objectif des suppressions d'emplois, les agents ne montrent nul désaccord même s'ils reconnaissent par ailleurs que des changements, voire, ces changements-là, étaient nécessaires pour faire évoluer le travail et le service rendu. Les agents utilisent les journées d'action syndicales appelées sur d'autres sujets, pour y investir aussi leurs frustrations par rapport au travail. A cet égard, la grève du 20 janvier 2005 corrobore les constats réalisés sur le terrain, à savoir des tensions particulières à la direction générale des impôts ¹.

Le ministère, les directions, sont à l'initiative, l'attitude des syndicats est essentiellement réactive, ils formulent des mises en garde générales et interviennent surtout au niveau local dans l'aménagement des mises en œuvre. Leurs propositions sont écoutées et parfois entendues : lorsque la CFDT des douanes de Dunkerque défend l'implantation de Saint-Omer au nom du contrôle du nœud de communication entre les autoroutes du nord, elle est entendue par un directeur qui « échange » ainsi les bonnes conditions de la réforme au tunnel, pour lui prioritaire. Lorsque les syndicats du Trésor font valoir, dans le Rhône, la nécessité de maintenir la polyvalence des postes périurbains les plus confrontés aux problèmes sociaux des populations, ils sont entendus : le trésorier-payeur-général n'est pas sûr qu'ils aient raison, il n'a pas encore de doctrine sur la question. Alors, il tente et, pour l'heure, il peut obtenir une neutralité sur telle autre question sensible, plus importante pour lui et sur laquelle il a des certitudes. Lorsque Force ouvrière propose une

1. La création des IFU n'est bien sûr qu'une petite part du problème puisqu'elle ne concerne qu'une minorité d'agents. Notre modeste observation ne saurait expliquer la mobilisation spécifique constatée ce jour-là à la DGI.

réaffectation d'effectifs sur un poste (celui d'Oullins, par exemple) mis en difficulté par les mutations en prenant sur le contingent de réserve libéré par le CPS, la direction acquiesce, non sans faire remarquer le bon usage possible des gains de productivité ¹.

L'efficacité de l'échange social ne tient pas tout entière dans la plasticité des représentations syndicales : elle s'exprime à travers un jeu d'interactions avec les institutions représentatives existantes et aussi pas mal d'inventions locales, relativement convergentes, que l'habitude incline à classer dans l'informel des relations sociales mais qui semblent jouer un rôle tout à fait décisif dans le fonctionnement de l'ensemble.

Les relations sociales, un écosystème local

La contribution des organisations syndicales et des institutions paritaires à la formation d'un espace de débat, à l'élaboration d'une expression du travail et des problèmes qu'il soulève, ne s'effectue pas sur le même mode. De façon générale, le fonctionnement des instances paritaires locales, et en particulier des CTPL, fait l'objet d'un certain nombre de critiques de la part de l'administration comme des organisations syndicales. Si les échanges courants entre les deux parties sont parfois décrits comme relevant de l'ordre de « l'informel », les institutions paritaires sont, elles, fréquemment considérées comme « trop formelles ». Le formel a immédiatement une connotation négative. L'informel a une connotation plus positive, mais sans contenu. Ces deux qualificatifs disent finalement peu de choses en positif sur la manière dont fonctionnent les différentes scènes des relations sociales et en particulier celle des instances statutaires, sur la façon dont elles contribuent au traitement des questions qu'elles ont vocation à connaître. L'enquête réalisée ne permet certes pas d'accéder à une véritable analyse de la contribution effective de ces instances à l'économie générale du fonctionnement du ministère. Si certains témoignages semblent corroborer l'idée selon laquelle certaines instances paritaires seraient aujourd'hui pour partie désuètes voire obsolètes, nous nous garderons bien de conclure sur la question de leur utilité. Il conviendrait pour cela, en bonne méthode, d'analyser plus finement et plus systématiquement leur fonctionnement propre c'est-à-dire leur mode d'action, pour pouvoir apprécier l'écart entre ce fonctionnement et les fonctions, les finalités auxquelles ces institutions sont dédiées au sein du ministère. Nous tenterons plutôt ici de rendre compte des pratiques, parfois très

1. Les syndicats l'admettent mais pour faire aussitôt remarquer que c'est la CP qui, au niveau national, récupérera, l'année suivante, les gains réalisés localement.

localisées, qui nous ont été restituées, et qui nous permettront d'avancer quelques hypothèses sur les déplacements même minimes, qui sont à l'œuvre, et sur les difficultés qu'ils révèlent : autrement dit, de quoi les pratiques observées témoignent-elles ?

Ce regard, associé à une analyse du travail, invite également à questionner l'impact sur les relations professionnelles des modes présents de qualification du travail et de ses changements. A cet égard, dire que les relations sociales constituent une forme d'écosystème local, c'est aussi suggérer qu'elles ne s'organisent pas en des scènes indifférentes au milieu dans lequel elles s'inscrivent. Elles sont, en effet, traversées par les mouvements de fond qui affectent les grandes directions du ministère, en même temps qu'elles contribuent à renouveler les formes disponibles en matière de dialogue social et à peser, par là même, sur la façon dont le travail peut se dire.

La filière des CAP et la contribution à la fonction d'employeur

Le travail effectué à l'occasion des réunions des instances paritaires peut être analysé comme un travail de mise en forme, de qualification des faits relatifs aux conditions de travail et d'emploi, aux évolutions en cours, aux projets en discussion au sein de chacune des directions. Ces qualifications peuvent emprunter au registre de la gestion de l'emploi. C'est le cas au sein des commissions administratives paritaires (CAP et CAP locales), où sont discutées les situations d'emploi individuelles des agents. Le système des catégories d'emploi fonctionne alors comme le mode de qualification privilégié, par lequel représentants de l'administration et représentants du personnel peuvent se saisir de la question de l'évolution professionnelle des agents et instruire les éventuels problèmes qu'elle soulève (mutations, notations et recours, sanctions etc.).

Si le travail des CAPL est moins remis en cause que celui des CTPL, c'est sans doute qu'il bénéficie de la conjonction de deux éléments décisifs : il s'effectue à partir de catégories de qualification immédiatement disponibles et unanimement partagées ; il s'inscrit dans une trame générale dans laquelle les procédures en vigueur en matière de gestion des carrières assurent une continuité, visible aux yeux de tous, entre les orientations nationales et les décisions prises au niveau local. L'indéfectible présence des organisations syndicales aux CAP et CAPL – on ne boycotte généralement pas ces instances – signale alors que tous consentent à la visée de ce dispositif statutaire, au contrôle des carrières. A l'évidence, le peu de critiques directement adressées à ces instances par les représentants syndicaux au niveau local ne signifie pas pour autant que ceux-ci adhèrent aux décisions de l'administration, décisions que leur travail en CAPL vient seulement informer – les CAP et CAPL sont, rappelons-le, purement consultatives. En revanche, cela in-

dique que les organisations syndicales adhèrent au principe du droit à la carrière dans le cadre de la gestion des corps, et de son contrôle par le biais des commissions administratives paritaires, droit qui constitue comme le rappelle Jean Saglio « une institution de base du système de relations professionnelles spécifique du secteur public » (Saglio, 2004: 41). Les CAP et CAPL sont alors le lieu de « phénomènes de consentement particuliers » (Hauriou, 1916: 138) qui relèvent de ce que Maurice Hauriou appelait des « adhésions au fait accompli » nécessaires à la vie de cette institution, plutôt que de consentements accordés à des contenus (les décisions prises sur le déroulement effectif des carrières) : représentants de l'administration et des syndicats sont d'accord pour qu'il existe des instances d'animation du droit à la carrière, ils s'accordent sur le fait d'être là lors des réunions de ces instances pour continuer la procédure de consultation engagée. La filière des CAP/CAPL fonctionne en ce sens selon une logique procédurale dans laquelle chacun trouve avantage à s'inscrire : le travail des CAPL constitue en particulier une ressource de poids dans le rapport que les organisations syndicales sont susceptibles d'établir avec les agents. Si le ministère affiche aujourd'hui la volonté d'« inscrire la gestion des personnels dans une véritable gestion prévisionnelle des compétences, des métiers et des qualifications ¹ », et de promouvoir le mérite individuel dans la carrière en modifiant notamment les procédures d'avancement dans le cadre de ses prérogatives d'employeur, il n'en reste pas moins que la fonction d'employeur reste relativement distribuée le long d'une pluralité d'instances dont les CAP (/CAPL), et les corps, font partie. En ce sens, on ne retrouve pas dans la fonction publique la figure unifiée et personnalisée de l'employeur telle que la connaît le code du travail ². La fonction d'employeur déborde à ce jour les capacités de ceux qui encadrent en principe le travail, la ligne hiérarchique. Les syndicats, même s'ils s'en défendent, en sont également, de fait, partie prenante.

Enfin, le peu de critiques adressées explicitement à la filière des CAP et CAPL provient sans doute également de ce que la manière dont le travail y est qualifié continue de faire sens pour chacun. L'appartenance d'un fonctionnaire à l'administration est la plupart du temps, on l'a dit, médiatisée par une appartenance à un corps. Les CAPL, directement adossées au système des corps, et bien qu'elles construisent un lien principalement budgétaire

1. Minefi, *Echanges*, novembre 2003, p. 16.

2. Jean Saglio souligne ainsi que dans le modèle de régulation professionnelle dont relève de longue date la gestion des personnels de l'Etat, les corps dominants, c'est-à-dire les plus aptes à « contrôler les ressources symboliques de formation et d'allocation des postes dans les espaces professionnels qu'ils dominent » (Saglio, 2004: 49), et dont les membres sont d'ailleurs, dans le quotidien du travail, « tout à la fois les formateurs et les chefs des membres des corps dominés », assument de fait « nombre de fonctions et de prérogatives d'employeurs » (*ibid.*).

entre le travail et son organisation d'un côté, et la gestion de l'emploi de l'autre, se présentent alors toujours comme un dispositif permettant d'assurer, sur le terrain, la fonction d'employeur ¹. Le terme de corps par ailleurs n'est pas neutre, et fait également écho à la manière dont les agents peuvent, personnellement, incorporer la mission (un responsable des Douanes rappelait ainsi : « on a des agents qui s'estiment porteurs d'un bout de politique fiscale »). Cette incorporation, par laquelle se tisse – pour partie – l'attachement des agents au ministère, via laquelle se fabrique, pour une part, le sens que chacun peut donner à sa propre contribution, à partir de laquelle, enfin, le ministère organise lui-même l'administration de son personnel, ne suscite pas de réactions particulières de la part des organisations syndicales. Il est vrai que si la mission peut parfois sembler comme chevillée au corps des agents, cela satisfait chez eux une tendance, celle d'un réassurance continu sur la façon d'exercer leur travail. Cette forme d'incorporation n'en est pas moins potentiellement rude pour les personnes dès lors que la médiation qu'elle constitue, et qui établit peu de lien fonctionnel avec le travail, peine à incarner les changements que celui-ci connaît. Dès lors que l'incorporation tend à se défaire c'est, on l'a vu, le rapport au sens de l'activité qui se trouve modifié.

Les CTP et CTPL : une lisibilité incertaine

L'autre filière des instances paritaires, les comités techniques paritaires (CTP et CTPL locaux), est quant à elle dédiée aux questions du travail et de son évolution, aux réorganisations des services, aux conditions de travail. Les observations que nous avons effectuées suggèrent ici l'hypothèse suivante : si la filière des CTPC/CTPL est plus sujette à critique que celle des CAP/CAPL, c'est peut-être notamment qu'elle est, dans son ensemble, plus hybride qu'on ne la décrit généralement. De nombreux groupes de travail associent en effet de longue date, y compris au niveau national, l'administration et les organisations syndicales sur les projets de réforme, l'évolution des systèmes informatiques, etc. La faible traçabilité de ces échanges, qui peu-

1. En témoigne la volonté de la DGI, à partir de la fin des années 1990, d'instaurer des CAP locales, en complément des CAP centrales (par catégorie, corps ou grades) : ce changement dans les modalités des relations sociales intervient en effet au moment où la DGI, à l'instar des autres directions, cherche à renforcer la fonction de management, dont la faible structuration est aujourd'hui encore, on l'a vu, le produit du peu de reconnaissance accordée au travail d'encadrement et d'organisation proprement dit. S'il faut noter que cette décision s'inscrit dans un plus vaste mouvement de déconcentration du pouvoir de gestion au sein de la fonction publique, qui s'est notamment traduit par le renforcement du dialogue social dans les services territoriaux, Catherine Vincent et Udo Rehfeldt insistent toutefois sur le fait que les raisons qui poussent effectivement l'administration à mettre en place la déconcentration sont généralement propres à chaque administration, et méritent à ce titre d'être analysées au cas par cas (Vincent, Rehfeldt, 2004: 20).

vent pourtant se tenir en amont des CTP centraux consacrés aux réformes, accentue la faible lisibilité de l'ensemble de la filière des comités techniques paritaires. Le travail des CAP/CAPL, dans le cadre du contrôle du droit à la carrière, s'inscrit dans un circuit clos, relativement lisible. En revanche, celui des CTPC/CTPL s'inscrit dans un espace moins procéduralisé, plus hybride. Les controverses y sont vraisemblablement moins clôturées et moins lisibles, notamment pour les agents. Les CTPL n'en constituent pas moins une ressource importante pour la représentation : les organisations syndicales en font un moment particulier, y relaient des formes d'expression directe des agents (pétition), y manifestent explicitement des désaccords. Ils sont par ailleurs le lieu où les syndicats locaux relaient les positions de principe mobilisées dans le cadre des CTP centraux.

Si le caractère « trop formel » des CTP est parfois critiqué – par l'administration et par les organisations syndicales – c'est à l'inverse le caractère « informel » des groupes de travail qui est généralement regretté par les syndicats. L'enquête suggère toutefois que cet ensemble (CTPL, groupes de travail) constitue une forme d'écosystème qui n'est pas sans effet sur les contenus mis en débat, même s'il devient plus difficile de distinguer précisément la contribution de chacun des éléments du système. Faut-il pour autant considérer que le CTPL de trouve tendanciellement vidé de son contenu, au profit de ces autres scènes du dialogue social ? Rien ne permet de l'affirmer. Les délibérations locales entre l'administration, le personnel et les organisations syndicales semblent certes s'organiser selon une trame somme toute assez diffuse, en des lieux relativement dispersés, la consultation des instances paritaires venant clore d'autres échanges qui s'apparentent davantage à de la négociation. Il n'en reste pas moins que les discussions en CTPL, actées par les comptes rendus, viennent ramasser les échanges précédents, donnent un statut particulier aux énoncés produits, contribuent à établir des points acquis au débat, ponctuent voire clôturent des controverses, même si celles-ci sont désormais plus distribuées et à plusieurs voix (agents, administration, syndicats). Cet écosystème, constitué au voisinage des CTP locaux, a manifestement une certaine efficacité notamment sur le traitement des conditions de travail, voire sur la répartition des effectifs, en dépit des discours de déni le plus souvent produits à ce propos.

Nouvelles formalités, nouveaux rythmes

Dans le Val de Marne, cet écosystème est complété d'une nouvelle formalité qui a particulièrement retenu notre attention : des réunions mensuelles, dites informelles, entre le DSF du Val de Marne et les organisations syndicales représentatives siégeant en CTP local. Ces réunions fonctionnent selon des modalités qui, pour une part, empruntent davantage au régime des

institutions représentatives de droit commun (délégués du personnel notamment) qu'à celui des institutions paritaires (CTP / CAP). Le rythme, d'une part, diffère, puisque ces réunions sont mensuelles là où les CTPL sont en général moins fréquents. La représentation de l'administration, ensuite, se réduit au seul responsable du département. Si les instances paritaires contribuent déjà à une expression du travail concurrente de celle qu'est susceptible de produire la ligne hiérarchique, ce nouveau dispositif accentue donc encore cette dimension : le *staff* de direction n'est pas, ici, de la partie. C'est même, si l'on en croit la CGT, l'un des bénéfices attendus du dispositif : « En réunion mensuelle, on dit des choses (au DSF) et il nous dit : « je ne suis pas au courant ». Je le crois volontiers. Et lui aussi nous dit un peu des choses. Ça permet de régler aussi des petits problèmes locaux, une fois par mois, qui n'ont pas besoin d'aller en CTP. (...) Il (le DSF) se rend bien compte qu'il y a des problèmes vécus par les agents. En CTP il nous dira : « il faut organiser » si, par exemple, il y a une réduction d'effectifs. Nous on a demandé à ce qu'on acte les réponses en CTP, pour qu'il soit obligé d'en tenir compte. Ces réunions, c'est un lieu où on aborde des choses réelles, des problèmes qui ne seront pas abordés en CTP. Ce n'est pas de la cogestion. » En d'autres termes, cette nouvelle formalité incarnerait moins l'idée, propre au paritarisme, d'une contribution commune à la prise en charge de l'intérêt général, que celle d'une nécessaire compréhension mutuelle entre l'administration et les représentants des agents, au moyen d'un rapport direct, affranchi en particulier de la médiation de la ligne hiérarchique. C'est précisément l'idée qui fut à l'origine de l'invention de l'institution des délégués du personnel (Grimault, 2005). Si la dimension informelle de ces réunions est valorisée, c'est alors sans doute qu'ici « on se formalise moins » – le DSF en particulier.

Vue sous cet angle, cette nouvelle pratique en matière de relations sociales fait également écho aux difficultés que rencontre aujourd'hui l'administration dans ses rapports avec sa ligne hiérarchique (« Nos cadres ne savent plus bien de quel côté ils sont », un membre du comité de pilotage), au moment même où il lui apparaît pourtant plus que jamais nécessaire de structurer celle-ci en une fonction managériale clairement identifiée. L'organisation d'un circuit de traitement des problèmes parallèle à celui de la ligne hiérarchique constitue peut-être une réponse à la structuration douloureuse, et parfois conflictuelle, de la fonction de manager. Car c'est sans doute aussi que la ligne hiérarchique, susceptible *a priori* de produire une représentation autonome du travail, mais aujourd'hui déstabilisée, peine davantage à assurer cette fonction auprès de son propre encadrement. L'enjeu de l'expérimentation serait alors bien de favoriser un flux d'informations ascendantes, même si le fonctionnement des relations sociales donne parfois le sentiment aux représentants du personnel qu'il s'agit surtout de « faire redescendre ce que

les agents doivent mettre en place ». Dans cette nouvelle configuration, le CTPL continue cependant de conserver une place centrale, en tant qu'institution susceptible également d'obliger l'administration. En effet, si l'inscription d'un problème à l'ordre du jour d'un CTPL lui confère d'emblée un surcroît d'autorité, c'est aussi parce que l'administration « en prend acte ».

Enfin, ce type de rencontre introduit également une nouvelle temporalité dans le fonctionnement des relations sociales. La fréquence de ces réunions répond sans doute mieux à la pression des problèmes rencontrés en période de changement que la temporalité plus lente sur laquelle fonctionnent les CTPL. Mais peut-être cette nouvelle temporalité trouve-t-elle également à s'inventer parce que celle des CTPL ne fait plus véritablement écho au rythme du milieu dans lequel ils s'inscrivent. L'un et l'autre entreraient moins en résonance qu'auparavant. Une inadéquation se ferait jour, qui produirait une moindre capacité du seul CTPL à structurer son milieu, à contribuer à la formation, en continu, des agencements du travail et à leur donner sens. L'écosystème local se peuple alors de nouvelles fonctionnalités, dans l'invention et la stabilisation de nouveaux rythmes collectifs.

A l'issue de cette analyse, et à l'heure où l'administration s'interroge sur son propre fonctionnement en vue de le réformer, on perçoit davantage la difficulté de l'entreprise. Celle-ci ne peut consister à mettre en cause un point du réseau dont nous venons de situer quelques éléments (l'acteur syndical, les instances, le management...). C'est bien l'intelligence de cet écosystème qu'il faut restituer ; et c'est bien ainsi que l'on peut réussir à « faire parler les choses ». L'administration et les syndicats ont sans doute une responsabilité commune dans la formation de cette capacité réflexive, pour contribuer, de leur place respective, à une réflexion susceptible de renforcer les missions collectives.

Conclusion

De la Mission 2003 à « Bercy ensemble », d'une réforme se voulant un basculement massif et instantané à une réforme plus progressive, les personnels du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie se voient, de façon continue, invités à se prêter au changement. Chaque direction connaît des opérations de réorganisation, dont l'ampleur est variable et qui alimentent la chronique du changement. Ces opérations plongent les directions dans une activité permanente de gestion portant, à la fois, sur les sacrifices demandés aux personnels (abandon de missions, de certaines conditions matérielles de travail...) et sur la construction des nouvelles structures (refonte des services ou équipes, équipement en locaux, informatique et autres types de matériels, formation...).

Ces deux aspects constituent une grande part de la gestion de projet plus générale de ces opérations. Ils ont été pris en compte avec la conscience qu'ils pouvaient être à l'origine de comportements réactifs de la part des agents allant potentiellement du manque de coopération au conflit ouvert en passant par une atmosphère frondeuse. Ils ont notamment été anticipés à travers les résistances éventuelles des cultures de chacune des directions et de leurs agents et en évaluant les sacrifices imposés, les seuils d'acceptation possibles et – notamment par les relations avec les organisations syndicales et le déploiement de groupes de travail – les compensations, atténuations, compromis susceptibles de faciliter cette acceptation.

En réalité, les sources possibles de réactivité sociale sont apparues plus insaisissables, difficiles à enfermer dans cette représentation. Les cadres se sont révélés exister non sous la simple forme du maillon transmettant et appliquant les réformes mais d'une population susceptible de manifester son malaise, solidairement avec leurs agents. Ceux-ci, quant à eux, n'ont pas adopté la posture de la menace du conflit, le retranchement derrière le bastion de leurs cultures, qui aurait eu l'avantage de la clarté, et lui ont préféré une forme d'humeur chagrine moins aisée à cerner.

Si on lui donne l'occasion de se dire, le malaise en question attire l'attention sur des aspects liés à la réorganisation de l'activité de travail et au management du changement. Les moyens donnés au travail réorganisé pour se faire sont évalués par les agents et leur hiérarchie sous l'angle des empêchements ou des limitations qu'ils imposent à l'activité exigée, à la performance requise, aux possibilités d'un travail bien fait. Faire avec une informatique adaptée aux temps d'hier et non à ceux de demain n'est pas seulement devoir patienter mais, plus activement, devoir démultiplier son engagement alors que celui-ci reste largement invisible à l'évaluateur (hiérarchie ou contribuable)¹. La formation est également perçue comme de faible secours compte tenu de son insuffisance, de sa mauvaise programmation et surtout de sa contribution très partielle à la professionnalisation. Plus généralement, une mauvaise capacité d'organisation de la part de l'institution est ressentie par les agents et leur hiérarchie comme retombant sur eux, obligés de combler cette insuffisance, de remédier aux problèmes créés, avant de pouvoir se consacrer à leur nouvelle tâche. Les cadres sont au cœur de ce malaise par les charges d'organisation que fait peser sur eux leur propre hiérarchie et les attentes d'organisation venant des agents. Chacun gère quelque peu isolément sa propre montée en compétence d'organisateur et le vit avec plus ou moins de bonheur.

L'engagement pour faire avancer les réorganisations malgré toutes les difficultés, pour surmonter de trop nombreuses entraves, semble donc contribuer au malaise, et non pas la résistance au changement. Ces conditions finissent, en effet, par rendre très coûteux les réajustements d'identités professionnelles. Celles-ci présentent une plasticité certaine, mais qui ne doit pas être confondue avec une malléabilité sur commande. Elles demandent des ouvertures pour que les individus et les groupes maîtrisent un tant soit peu leur redéploiement, faute de quoi elles risquent de précipiter en cultures réfractaires à tout compromis.

En fait de résistance au changement, on rencontre donc plutôt une certaine disposition à s'engager mais non pas inconditionnelle. Un droit est revendiqué à une transaction entre le contenu des réformes et la renégociation des identités personnelles et notamment professionnelles. Un échange social est en jeu : il ne se réduit pas au schéma trop statique d'un compromis entre une réforme et des cultures professionnelles. Le redéploiement des identités professionnelles ne peut s'opérer que dans un ajustement progressif entre les nouvelles attentes de l'administration et l'espace de transaction laissé au

1. On notera à cet égard un important investissement d'espoirs dans Copernic très attendu comme solution aux multiples problèmes de l'informatique du Minéfi.

travailleur. Les personnes sont ouvertes aux évolutions, elles attendent de voir ce qui se présente à elles et la manière dont cela se présente. Après quoi, elles se prêtent au jeu ou se désengagent selon qu'il leur est ou non possible de contribuer, individuellement et collectivement, à la production du sens dans leur nouvelle activité de travail.

Ainsi, la thèse managériale courante de la résistance au changement se retourne : les opérationnels relèvent surtout les empêchements au changement, les entraves placées de fait par les décideurs, sous la forme de schémas théoriques que l'on impose – de façon plus ou moins rigide – sans voir le re-travail, coûteux en énergie et en bonne volonté, qu'ils impliquent. Les personnes jugent l'équilibre ou le déséquilibre entre ce qui est demandé et les conditions pour le faire. La réactivité cristallise l'accumulation des impressions négatives, la manière dont le changement se poursuit (arrivée d'une exigence supplémentaire...), elle intègre aussi des évolutions du contexte (comme le discours récurrent et appuyé sur les effectifs de fonctionnaires). Elle peut conduire à des réactions, aussi bien à ce que les changements finissent par passer ou, au contraire, butent sur une explosion sociale.

Dès lors, si la réactivité sociale ne peut, au ministère comme ailleurs, être rabattue sur une résistance au changement, de quoi peut-il s'agir ? Les univers de travail, les milieux professionnels, ne s'emparent pas tous de la même manière d'un projet de refonte de leur activité. Dans tous les cas, on ne se rend disponible pour le changement, pour relativiser le coût subjectif de reconstruction d'un apprentissage, que si l'organisation prend ses responsabilités en matière d'élaboration de nouvelles compétences individuelles et collectives et, d'autre part, si la finalité donne du sens à l'effort demandé. On a vu les limites fréquentes de la conception des réformes sur le premier point.

Ce déficit de ressources dans l'organisation trouve son pendant dans la référence aux effectifs. Ceux-ci jouent alors comme un équivalent général, une façon de rassembler les nombreuses difficultés générées par l'insécurisation dans la réforme. Le discours public sur la nécessité de réduire les emplois de fonctionnaires accroît le désarroi dans la perception de la réforme. Il vient en permanence biaiser cette possibilité de construction du sens de l'activité par le rappel constant d'un objectif qui dévalorise l'engagement dans le travail. Lorsque des gains de productivité manifestes sont constatés à travers les réformes (le cas du CPS par exemple), l'administration ne rencontre guère de difficulté à les redéployer dès lors surtout qu'ils apparaissent comme générant de la souplesse et pas seulement de la contrainte.

Les syndicats jouent sur le registre des effectifs. Ils se posent là en garant de la fierté professionnelle des agents, l'allocation des emplois signant la re-

connaissance que la collectivité apporte à leur contribution. Mais ce faisant, ils reflètent aussi la faible culture organisationnelle d'un milieu où le recours aux effectifs a longtemps joué le rôle de substitut à l'organisation. La référence spontanée aux effectifs est également un effet du dispositif statutaire qui détermine la relation d'emploi dans la fonction publique et notamment de la prégnance des corps dans la fonction publique de l'Etat. Les pratiques d'administration du personnel, liées au système des corps et de la carrière, construisent peu de lien fonctionnel entre le travail, l'organisation du travail et l'emploi. Les effectifs, traduction budgétaire de « l'emploi », se présentent en pratique comme le principal vecteur d'intervention dans « l'administration des personnels ». Les effectifs tendent, dès lors, par effet de miroir, à organiser également la perception des agents, leurs réactions aux réformes et influent fortement sur le répertoire d'action des syndicats.

Si les syndicats montrent peu d'adhésion aux transformations qui affectent le Minéfi, ils ne sont pas, au début de 2005, de réels obstacles au changement. Par-delà le rappel des principes, ils se posent, en tout cas au niveau local, en guetteurs du déroulement des réformes, en facilitateurs occasionnels, en censeurs potentiels si trop d'erreurs devaient être commises. L'indétermination du résultat (le passage ou la rupture) encourage la posture de l'entre-deux mais leur attitude ne saurait être appréciée à la seule aune de leur discours au sein des enceintes institutionnelles. Le dense réseau des échanges de toutes sortes qui irriguent les relations sociales dans les directions locales montre une participation effective à la vie des services y compris (voire surtout) lorsque ceux-ci connaissent des transformations. Sur les recompositions du travail et de l'activité, lieu nodal, nous l'avons dit, où se jouent les réformes, ils ne sont qu'un point d'appui partiel pour les agents. Ceux-ci d'ailleurs s'y résignent non sans le regretter parfois.

Au total, la situation rencontrée dans les services à la fin de 2004 signale des tensions mais éclaire aussi les chemins possibles des réformes. Les agents réagissent. Leur disposition à agir, relevée au début de ce rapport à propos de la conflictualité, se retrouve dans les divers engagements de l'activité de travail. Convenablement appréhendée, elle constitue une ressource et non un frein dans les processus de transformation en cours au Minéfi.

Références bibliographiques :

- Clot Y. (1999), *La fonction psychologique du travail*, Paris, PUF.
- Combes M.-C., Lozier F. (2005), « Du métier individuel au métier d'entreprise », *Economies et sociétés*, série AB, n° 25, tome XXXIX, n° 4, avr.
- Damesin R., Grimault S., Pernot J.-M., Ughetto P. (2005), « Réactivité sociale au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. La réforme et le travail. Le cas de la surveillance des douanes », *Documents de travail de l'IRES*, n° 04.07, sept.
- Dejours C. (1993), « Intelligence pratique et sagesse pratique : deux dimensions méconnues du travail réel », *Education permanente*, n° 116, 1993-3.
- Grimault S. (2005), *Institution et pratique de la représentation à Aéroports de Paris. Contribution à une analyse de la démocratie industrielle*, Thèse de doctorat, IEP Paris, janv.
- Grimault S., Pernot JM., Ughetto P. (2005), « Réforme, réactions, réactivité : trois directions du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie », Rapport final pour l'Institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE), IRES, février.
- Hanique F. (2004), *Le sens du travail. Critique de la modernisation au guichet*, Ramonville Saint-Agne, Erès.
- Hauriou M. (1916), *Principes de droit public*, Paris, Larose & Tenin.
- Hubault F., Bourgeois F. (2004), « Disputes sur l'ergonomie de la tâche et de l'activité, ou la finalité de l'ergonomie en question », *@ctivités*, vol. 1, n° 1.
- Lorino P. (1997), *Méthodes et pratiques de la performance : Le pilotage par les processus et les compétences*, 3^e éd., Paris, Editions d'organisation, 2003.
- Pernot J.-M. (2002), « Le ministère des Finances et la Mission 2003. Regards sur une réforme manquée », *Revue de l'IRES*, n° 39, 2002/2.
- Saglio J. (2004), « Les relations professionnelles dans les fonctions publiques françaises. Eléments d'analyse », *Revue de l'IRES*, n° 45.
- Ughetto P., Besucco N., Tallard M., Tertre C. (du), (2002), « La relation de service : une tension vers un nouveau modèle de travail ? », *Revue de l'IRES*, n°39.
- Ughetto P. (à paraître), « Action dans l'entreprise et engagement dans le travail. Une sociologie économique de l'acteur au travail », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*.
- Vincent C., Rehfeldt U. (2004), « Négociateur dans les services publics : dimensions procédurales et stratégiques », *Revue de l'IRES*, n° 45.